This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Over dit boek

Dit is een digitale kopie van een boek dat al generaties lang op bibliotheekplanken heeft gestaan, maar nu zorgvuldig is gescand door Google. Dat doen we omdat we alle boeken ter wereld online beschikbaar willen maken.

Dit boek is zo oud dat het auteursrecht erop is verlopen, zodat het boek nu deel uitmaakt van het publieke domein. Een boek dat tot het publieke domein behoort, is een boek dat nooit onder het auteursrecht is gevallen, of waarvan de wettelijke auteursrechttermijn is verlopen. Het kan per land verschillen of een boek tot het publieke domein behoort. Boeken in het publieke domein zijn een stem uit het verleden. Ze vormen een bron van geschiedenis, cultuur en kennis die anders moeilijk te verkrijgen zou zijn.

Aantekeningen, opmerkingen en andere kanttekeningen die in het origineel stonden, worden weergegeven in dit bestand, als herinnering aan de lange reis die het boek heeft gemaakt van uitgever naar bibliotheek, en uiteindelijk naar u.

Richtlijnen voor gebruik

Google werkt samen met bibliotheken om materiaal uit het publieke domein te digitaliseren, zodat het voor iedereen beschikbaar wordt. Boeken uit het publieke domein behoren toe aan het publiek; wij bewaren ze alleen. Dit is echter een kostbaar proces. Om deze dienst te kunnen blijven leveren, hebben we maatregelen genomen om misbruik door commerciële partijen te voorkomen, zoals het plaatsen van technische beperkingen op automatisch zoeken.

Verder vragen we u het volgende:

+ *Gebruik de bestanden alleen voor niet-commerciële doeleinden* We hebben Zoeken naar boeken met Google ontworpen voor gebruik door individuen. We vragen u deze bestanden alleen te gebruiken voor persoonlijke en niet-commerciële doeleinden.

+ *Voer geen geautomatiseerde zoekopdrachten uit* Stuur geen geautomatiseerde zoekopdrachten naar het systeem van Google. Als u onderzoek doet naar computervertalingen, optische tekenherkenning of andere wetenschapsgebieden waarbij u toegang nodig heeft tot grote hoeveelheden tekst, kunt u contact met ons opnemen. We raden u aan hiervoor materiaal uit het publieke domein te gebruiken, en kunnen u misschien hiermee van dienst zijn.

+ *Laat de eigendomsverklaring staan* Het “watermerk” van Google dat u onder aan elk bestand ziet, dient om mensen informatie over het project te geven, en ze te helpen extra materiaal te vinden met Zoeken naar boeken met Google. Verwijder dit watermerk niet.

+ *Houd u aan de wet* Wat u ook doet, houd er rekening mee dat u er zelf verantwoordelijk voor bent dat alles wat u doet legaal is. U kunt er niet van uitgaan dat wanneer een werk beschikbaar lijkt te zijn voor het publieke domein in de Verenigde Staten, het ook publiek domein is voor gebruikers in andere landen. Of er nog auteursrecht op een boek rust, verschilt per land. We kunnen u niet vertellen wat u in uw geval met een bepaald boek mag doen. Neem niet zomaar aan dat u een boek overal ter wereld op allerlei manieren kunt gebruiken, wanneer het eenmaal in Zoeken naar boeken met Google staat. De wettelijke aansprakelijkheid voor auteursrechten is behoorlijk streng.

Informatie over Zoeken naar boeken met Google

Het doel van Google is om alle informatie wereldwijd toegankelijk en bruikbaar te maken. Zoeken naar boeken met Google helpt lezers boeken uit allerlei landen te ontdekken, en helpt auteurs en uitgevers om een nieuw leespubliek te bereiken. U kunt de volledige tekst van dit boek doorzoeken op het web via `http://books.google.com`

.85

30 July 1920

HARVARD LAW LIBRARY

Received Feb. 6. 1920

Wijzigingen in de provinciale wet

NOODZAKELIJK GEWORDEN TEN GEVOLGE

van de Grondwetsherziening van 1887.

Wijzigingen in de provinciale wet,

NOODZAKELIJK GEWORDEN TEN GEVOLGE

van de Grondwetsherziening van 1887.

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DEN GRAAD

VAN

Doctor in de Rechtswetenschap

AAN DE RIJKS-UNIVERSITEIT TE UTRECHT,

NA MACHTIGING VAN DEN RECTOR MAGNIFICUS

DR. H. C. DIBBITS,

Hoogleeraar in de Faculteit der Wis- en Natuurkunde,

VOLGENS BESLUIT VAN DEN SENAAT DER UNIVERSITEIT

TEGEN DE BEDENKINGEN VAN

DE FACULTEIT DER RECHTSGELEERDHEID

TE VERDEDIGEN

op Dinsdag 28 Mei 1895, des namiddags te 3½ ure,

DOOR

JOHAN SEBASTIAAN ROYAARDS,

geboren te Utrecht.

UTRECHT, 1895.

Firma J. DE KRUYFF. — Korte Nieuwstraat.

HARVARD COLLEGE
JAN 1 1897
LIBRARY.
By Exchange

FEB 9 1920

Aan mijn Vader.

Bij het eindigen mijner academische studiën een woord van erkentelijkheid aan de Hoogleeraren der juridische faculteit voor het onderwijs van hen genoten.

Een woord van bijzonderen dank aan mijn hooggeachten Promotor, Professor de Louter, voor de hulp en den steun mij bij het samenstellen van dit proefschrift geschonken, evenals aan Professor Molengraaff voor de toegevendheid en bereidvaardigheid, die ik als lid van het Collegium Themis van hem heb mogen ondervinden.

Daarbij een afscheidsgroet aan vrienden en kennissen, die ik aan de Universiteit achterlaat, en met betrekking tot het Studenten-Corps de wensch, dat eendrachtig samenwerken der leden dat Corps moge brengen tot een steeds hoogeren trap van bloei.

INHOUD.

Bladz.

Voorwoord XIII

HOOFDSTUK I.

Grondwetsherziening van 1887. 1

AFDEELING I. Samenstelling der Provinciale Staten. 1

AFDEELING II. Macht der Provinciale Staten . . 6

§ 1. Wettelijke regeling van de macht der Staten . 8

§ 2. Autonomie der Staten 8

§ 3. Zelfbestuur der Staten 17

§ 4. Provinciaal financiewezen. 27

§ 5. Speciaal petitierecht der Staten. 34

§ 6. Dagelijksche leiding en uitvoering van zaken . 34

§ 7. Schorsing en vernietiging der besluiten van de Staten en Gedeputeerde Staten. 34

§ 8. Commissaris des Konings 40

HOOFDSTUK II.

Wijzigingen in de provinciale wet noodzakelijk ten gevolge van de grondwetsherziening van 1887 . . . 43

AFDEELING I. Samenstelling der Provinciale Staten. 43

§ 1. Personen die het provinciaal bestuur uitmaken. 46

§ 2. Vergaderingen der Provinciale Staten en der Gedeputeerde Staten 57
AFDEELING II. Macht der Provinciale Staten . . 60
§ 1. Algemeene bepalingen 62
§ 2. Autonomie der Staten 63
§ 3. Zelfbestuur der Staten 72
§ 4. Provinciaal financiewezen. 86
§ 5. Dagelijksche leiding en uitvoering van zaken . 111
§ 6. Toezicht van het centraal gezag op de verrichtingen der Staten 135

STELLINGEN 153

VOORWOORD.

„De indiening van een wetsontwerp tot regeling van het kiesrecht wordt voorbereid. Herziening der provinciale en gemeente-wetten zal hierop moeten volgen."

Aldus luidden de woorden der Troonrede van 1891, en nog zijn die woorden van kracht, ofschoon reeds eenige jaren sedert het uitspreken daarvan zijn verloopen.

Eenigszins is echter de toestand van 1891 wel veranderd. Want de regeling van het kiesrecht zal waarschijnlijk niet lang meer op zich doen wachten, en een deel van de gemeentewet, n.l. datgene, dat de gemeente-financiën behandelt, zal ook binnenkort eene herziening ondergaan.

Maar van wijziging der provinciale wet is vooreerst nog geen sprake; en toch is die zoo noodzakelijk, sedert de grondwetsherziening van 1887 op verscheidene punten zulk een flagranten strijd heeft doen ontstaan tusschen grondwet en provinciale wet.

Op welke punten die strijd bestaat, en hoe het gebrek aan overeenstemming, ten minste voor zoover dit thans te zeggen is, weggenomen zou kunnen worden, zijn twee vragen, welker behandeling mij een niet onaardig onderwerp voor een proefschrift toescheen, reden waarom ik dan ook in

de volgende bladzijden getracht heb, zoo goed als mijne krachten dit toelaten, op die vragen een antwoord te geven.

Ik verdeelde daartoe mijne dissertatie in twee hoofdstukken.

In het eerste ging ik na, welke artikelen in de grondwet van 1848 in 1887 gewijzigd zijn, ten gevolge waarvan ook de provinciale wet herzien moet worden. Het spreekt vanzelf, dat voornamelijk het oog gevestigd werd op het vierde hoofdstuk der grondwet, afdeeling 1 en 2, handelende over de samenstelling en de macht der Provinciale Staten. Dientengevolge werd mijn eerste hoofdstuk eveneens in twee afdeelingen verdeeld, die hetzelfde behandelen als de genoemde afdeelingen der grondwet, en daarbij werden dan de veranderingen van de overige grondwetsartikelen, welke herziening van de provinciale wet noodzakelijk maken, ingelascht. Ik heb mij echter streng bepaald tot hetgeen gewijzigd is, tevens de geschiedenis van de wijziging er bijvoegende, zonder mij bezig te houden met de artikelen, die volgens sommigen ook veranderd hadden moeten worden, maar die niet veranderd zijn. Tusschen dit alles werd de omschrijving van enkele algemeene begrippen van den provincialen regeeringsvorm en van enkele woorden ingevoegd, zoodat het eerste hoofdstuk eigenlijk niet veel meer dan eene inleiding tot het tweede is.

In het tweede hoofdstuk nu werd de provinciale wet getoetst aan de bepalingen der grondwet. Ook daarbij is alleen nagegaan, wat gewijzigd moet worden wegens strijd met de grondwet, zonder de vraag te behandelen, welke andere wijzigingen bij eene eventueele herziening der provinciale wet

tevens gemaakt zouden kunnen worden. Zooveel mogelijk is hierbij aangegeven, hoe de bepalingen der wet na wijziging zullen moeten luiden.

Evenals alle schrijvers van proefschriften heb ook ik veel van anderen moeten overnemen. Niet het minst strekte mij tot leiddraad het standaardwerk „De Grondwet" van den helaas te vroeg overleden hoogleeraar Mr. J. T. Buys. Telkens als ik mij van de woorden van anderen bediende, gaf ik de werken aan, waaruit ik die woorden overnam.

Voor de memories van toelichting, de voorloopige verslagen der Kamers, de daarop betrekkelijke memories van antwoord der Regeering en de beraadslagingen in de Staten-Generaal, gebruikte ik, wat de grondwetsherziening aangaat, de „Handelingen over de Herziening der Grondwet, uitgegeven onder toezicht van Mr. A. R. Arntzenius", en, wat het tot stand komen der provinciale wet aangaat, „de Provinciale Wet met de daarover gewisselde stukken en gehouden beraadslagingen door Mr. J. C. Bijsterbos." Zoo vaak die memories van toelichting, enz. aangehaald werden, is naar die twee werken verwezen in plaats van naar het minder gedienstige officieele verslag der handelingen van de Staten-Generaal.

HOOFDSTUK I.

Grondwetsherziening van 1887.

EERSTE AFDEELING.

Samenstelling der Provinciale Staten.

De afdeeling over de samenstelling der Provinciale Staten heeft in 1887 geene belangrijke wijzigingen ondergaan, die in strijd zijn met de provinciale wet.

Wel is de bevoegdheid tot de keuze der Provinciale Staten, evenals die der Tweede Kamer, aanmerkelijk veranderd, maar, daar deze bevoegdheid in de kieswet en niet in de provinciale wet nader bepaald moet worden, ligt dit punt buiten onze beschouwing en zullen wij er niet lang bij stilstaan.

Toch moeten wij art. 127, vooral wegens de nieuwe vierde alinea, nauwkeurig nagaan, en dan zien wij in al. 1 en 2, die aldus luiden:

„De leden der Provinciale Staten worden voor zes jaren rechtstreeks gekozen door de mannelijke ingezetenen der provincie, tevens Nederlanders, die de door de wet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand

bezitten en den door die wet te bepalen leeftijd, welke niet beneden drie en twintig jaren mag zijn, hebben bereikt.

„Het tweede en derde lid van art. 80 zijn hierbij van toepassing;"

dat „rechtstreeks" de plaats heeft ingenomen van „onmiddelijk" in art. 123 (oud); dat „ingezetenen" veranderd is in „mannelijke ingezetenen der provincie", terwijl eindelijk niet meer, zooals in art. 123 (oud) naar art. 76 (oud), eene algeheele verwijzing naar art. 80 gedaan wordt, maar de vereischten van kiesbevoegdheid, nl. kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand, benevens leeftijd, hoewel met dezelfde woorden als in art. 80, afzonderlijk genoemd worden. Deze laatste wijziging heeft plaats gehad, zooals de Regeering in hare memorie van antwoord op het verslag der Tweede Kamer zeide, opdat niet [1]) „voor de provinciale verkiezingen dezelfde kenteekenen zullen worden aangenomen als voor de verkiezingen in art. 80 bedoeld. Intusschen", zoo gaat zij voort, „verdient het wel overweging de kiesbevoegdheid voor de drie bedoelde lichamen (Tweede Kamer, provincie, gemeente) op gelijke wijze te regelen". De vereischten mogen dus dezelfde zijn, maar het is niet noodig.

Welke nu die kenteekenen zijn, is nog onzeker, maar deze vraag, de „question brûlante" van dezen tijd, ligt, zooals ik reeds boven opmerkte, buiten ons onderwerp, zoodat wij ons daar niet mede behoeven bezig te houden.

Al. 3. „De helft dier leden treedt om de drie jaren af" is

---

[1]) Arntzenius IV, bl. 188.

onveranderd gebleven; geheel nieuw daarentegen zijn al. 4 en 5, luidende:

„Om lid der Provinciale Staten te kunnen zijn wordt vereischt, dat men mannelijk Nederlander en ingezetene der provincie zij, niet bij rechterlijke uitspraak de beschikking of het beheer over zijne goederen hebbe verloren, noch van de verkiesbaarheid ontzet zij en den ouderdom van vijf en twintig jaren vervuld hebbe.

„De verkiezing van de leden der Provinciale Staten heeft plaats op de wijze door de wet te regelen".

De invoeging van al. 4 is een gevolg van het weglaten van art. 5 (oud), bepalende: „Om eenig burgerschapsrecht te hebben moet men Nederlander zijn".

In het voorloopig verslag der Tweede Kamer over de Regeerings-voorstellen werd hierop gewezen [1]), waarna de Regeering in hare memorie van antwoord het opnemen der vereischten voorstelde [2]). Wij zien hier dezelfde vereischten als bij de leden der Tweede Kamer, behalve den leeftijd, die op vijf en twintig jaren gesteld is, en bovendien komt hier het vereischte van „ingezetene der provincie" nog bij. Dit alles is noodig „om lid te kunnen zijn" niet om „verkiesbaar" te wezen, zooals art. 79 (oud) omtrent het lidmaatschap der Tweede Kamer zeide. In 1887 heeft men ook daar gezet „om lid te knnnen zijn", want, zoo vroeg de memorie van toelichting [3]), „waarom is het oogenblik der verkiezing als

---

[1]) Arntzenius II, bl. 302.
[2]) Arntzenius III, bl. 70.
[3]) Arntzenius II, bl. 49.

beslissend aangenomen? Wat als na de verkiezing, doch voor de toelating, wat als tijdens het bekleeden van het lidmaatschap aan die voorwaarden niet meer wordt voldaan? De artikelen 71, 97, 98 en 112 der kieswet hebben die vragen opgelost, met uitbreiding intusschen van de strenge letter van het grondwetsartikel. Het is daarom wenschelijk de redactie van dit artikel te verbeteren". Het sprak nu vanzelf, dat men bij de nieuwe alinea over de vereischten voor de Provinciale Staten terstond de betere redactie aannam.

Al. 5 van art. 127 is kort voor de openbare beraadslaging in de Tweede Kamer door de Regeering toegevoegd, om te doen uitkomen, dat de regelen voor de verkiezing van de leden der Provinciale Staten niet dezelfde behoeven te zijn als die voor de verkiezing van de leden der Tweede Kamer, „met name wat de indeeling in kiesdistricten, enz. betreft." [1])

De overige wijzigingen in deze afdeeling zijn niet talrijk.

In art. 129 over het afleggen van den eed bij het aanvaarden der betrekking van lid der Provinciale Staten, heeft men de woorden: „ieder op de wijze zijner godsdienstige gezindheid" weggelaten, terwijl in de laatste alinea van dat artikel, handelende over den zuiveringseed, eene verbetering van redactie is gekomen.

Art. 131: „De leden der Staten stemmen zonder last van of ruggespraak met hen die benoemen", heeft het „elk volgens eed en geweten" van 127 (oud) laten vervallen, terwijl art. 132, handelende over „het beraadslagen en stemmen", verwijst

---

[1]) Arntzenius VII, bl. 3.

naar de regeling bij de Staten-Generaal (artt. 105, 106, 107), waar wij thans eene andere en betere onderscheiding aantreffen tusschen stemmingen over zaken en stemmingen over personen dan in de grondwet van 1848 (artt. 100, 101, 102).

Vreemd mag het heeten, dat de grondwet wel voor de Staten-Generaal, maar niet voor de Proviciale Staten een artikel over de onschendbaarheid der leden heeft opgenomen. Waar wij echter die onschendbaarheid in de provinciale wet (art. 74) omschreven vinden met de woorden van art. 92 (oud), daar moeten wij de verandering nagaan, die dat art. 92 (oud) in 1887 ondergaan heeft, en dan zien wij, dat de leden niet meer alleen „niet gerechtelijk vervolgbaar (zijn) voor hetgeen zij in de vergadering hebben gezegd", maar ook niet voor hetgeen zij „aan haar schriftelijk hebben overgelegd" (art. 97).

TWEEDE AFDEELING.

Macht der Provinciale Staten.

„Aan den ingang van de afdeeling, welke over de macht van provinciale staten handelt", zegt de heer Buys [1]) bij zijne behandeling van art. 129 uit de grondwet van 1848, „ontmoeten wij een voorschrift, dat bij eene stelselmatige indeeling van de artikelen beter aan het einde, dan aan het hoofd der reeks zijn plaats gevonden had."

Welnu, in 1887 heeft men dan ook, om weder de woorden van den Heer Buys te gebruiken [2]), „van de jongste herziening partij getrokken om eene ordening in te voeren, welke meer stelselmatig is", en dit is zeker eene wijziging, die bij vergelijking tusschen Afdeeling 2, Hoofdstuk IV van 1848 en die van 1887 het eerst in het oog springt.

Thans „zijn de bepalingen ook wat de volgorde betreft meer in overeenstemming gebracht met die van de derde afdeeling", zooals de Regeering in hare memorie van toelichting [3]) bij de twaalf wetsvoorstellen tot herziening zeide.

---

[1]) „De Grondwet" II bl. 32.
[2]) „De Grontwet" III bl. 229.
[3]) Arntzenius II, bl. 60.

De provinciale wet volgt, wat hare volgorde betreft, natuurlijk de grondwet, waaronder zij gemaakt is, al doet zij dat niet geheel; bij herziening zal het dan ook wenschelijk zijn hierin verandering te brengen en eene indeeling in te voeren overeenkomstig de artikelen der tegenwoordige grondwet.

Ofschoon wij er in ons volgend hoofdstuk meer over zullen zeggen, moet er hier toch reeds op gewezen worden, dat het inderdaad vreemd is de bepalingen over den Commissaris des Konings in de provinciale wet onder de artikelen van de „Samenstelling der Provinciale Staten" gerangschikt te zien, terwijl zij reeds in de grondwet van 1848 van de eerste afdeeling naar de tweede waren overgebracht, en dus onder de „Macht der Provinciale Staten" stonden.

Wanneer wij nu de volgorde in onze afdeeling nagaan, dan zien wij, dat daarin achtereenvolgens de volgende onderwerpen behandeld worden:

1°. Wettelijke regeling van de macht der Staten.
2°. Autonomie der Staten.
3°. Zelfbestuur der Staten.
4°. Provinciaal financiewezen.
5°. Speciaal petitierecht der Staten.
6°. Dagelijksche leiding en uitvoering van zaken.
7°. Schorsing en vernietiging der besluiten van de Staten en Gedeputeerde Staten.
8°. Commissaris des Konings.

Wij zullen deze onderwerpen een voor een beschouwen, om dan tot de slotsom te komen, dat verscheidene er van zoo zijn gewijzigd, dat de provinciale wet op verschillende

punten volkomen in strijd is met de thans geldende grondwet, op andere aanvulling behoeft, en dus de herziening van die wet zeker niet een onnut of overbodig werk mag genoemd worden.

§ 1. *Wettelijke Regeling van de Macht der Staten.*

Als eerste gevolg van die betere rangschikking is nu het gebod van wettelijke regeling van den werkkring der Provinciale Staten op den voorgrond gesteld in art. 133, luidende:

„Het gezag en de macht van de Staten worden door de wet geregeld met inachtneming van de voorschriften in de volgende artikelen dezer afdeeling vervat."

Dit artikel, dat vroeger vreemd genoeg in het midden van de afdeeling stond, heeft ook nog wat den inhoud betreft veranderingen ondergaan Om te weten welke die zijn, laten wij de woorden van de memorie van toelichting hier volgen [1]):

„De wijziging van art. 135 der Grondwet (van 1848) strekt om uit te maken, dat de wet regels kan stellen ten aanzien van het gezag en de macht der Staten, en niet enkel ten aanzien van de uitoefening van dat gezag en die macht, doch met inachtneming van de verdere bepalingen dezer afdeeling."

§ 2. *Autonomie der Staten.*

Het is hier niet de plaats om breedvoerig uit te weiden over de verschillende stelsels, die de verhouding der deelen van den Staat tot het geheel regelen. Maar, waar wij bij ons

---

[1]) Arntzenius II, bl. 60.

met betrekking tot de provinciën het stelsel van decentralisatie vinden in den vorm van autonomie en zelfbestuur, en ook het thans te bespreken art. 134 over autonomie handelt, daar moeten wij toch even bij die woorden *autonomie* en *zelfbestuur* stilstaan om te zien, wat daaronder verstaan wordt, en wat daaromtrent in onze grondwet bepaald is.

Autonomie is de bevoegdheid om zelfstandig huishoudelijke belangen te regelen, zelf wetten te maken en voor de uitvoering daarvan ook zelve zorg te dragen; terwijl zelfbestuur de bevoegdheid is om zelf voor de uitvoering zorg te dragen van wetten, die echter door eene hoogere macht gegeven zijn.

En omdat nu bij ons „de Staat voor het tenuitvoerleggen van zijne wetten de hulp inroept van de autonome corporatiën, provinciën en gemeenten, welke hij op zijn gebied aantreft, en aan de afgevaardigden van het volk, met de behartiging der provinciale en plaatselijke belangen belast, tevens de taak oplegt om op hun territoir voor het tenuitvoerleggen van de Rijkswetten zorg te dragen", [1]) hebben wij dus autonomie gepaard met zelfbestuur.

Als wij in onze grondwet naar het woord „autonomie" zoeken, dan zullen wij dat tevergeefs doen, omdat het er niet in staat; wij vinden echter andere woorden, die hetzelfde uitdrukken, in al. 1 art. 134, nl. „regeling en bestuur van de huishouding der provincie". „*Regeling*," zooals de Heer Buys zegt [2]), „moet dan het recht van wetgeving in eigen kring

---

[1]) Mr. J. T. Buys, „De Grondwet". II, bl. 11.

[2]) „De Grondwet" II, bl. 80.

en *bestuur* de uitvoering van de gemaakte wetten en het beheer van eigen goederen aanwijzen." Hierover handelen drie artikelen van de grondwet, nl. artt. 134, 136 en 137, waarvan de laatste twee meer bijzonder het provinciaal financiewezen betreffen en dus hieronder afzonderlijk besproken zullen worden.

Art. 134 luidt als volgt:

„Aan de Staten wordt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie overgelaten.

„Zij maken de verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen.

„Die verordeningen behoeven de goedkeuring des Konings; deze kan niet worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit den Raad van State gehoord."

In 1848 waren bij al. 1 de woorden „door de wet" nog toegevoegd, die de zinsnede onduidelijk en voor tweeërlei opvatting vatbaar maakten. Welke die opvattingen waren, is voor ons echter van geen belang, daar dit twistpunt tegenwoordig door weglating van bedoelde woorden hare actualiteit verloren heeft.

Niet alzoo staat het met de vraag, wat wij onder „huishouding der provincie" te verstaan hebben.

Immers, weten wij, wat daartoe behoort, dan kennen wij tevens den omvang van de bevoegdheid tot regeling, d. i. wetgeving aan de Provinciale Staten overgelaten.

De grondwet nu geeft ons geen antwoord op deze vraag. Wel zegt zij in de tweede alinea van ons artikel, dat de wetgevende macht zich vrij bewegen mag binnen het terrein

van het provinciaal belang, maar „provinciaal belang" is eene uitdrukking al even onbestemd als „provinciaal huishouden", die ons dus geen stap verder brengt.

Ook door beschouwing van de provinciale wet worden wij niet veel wijzer. De grondwettige bepalingen zijn er met dezelfde woorden herhaald, en alleen door na te gaan, welke bijzondere onderwerpen in hoofdstuk IV der wet onder de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden gebracht worden, zouden wij eene gevolgtrekking kunnen maken, indien die onderwerpen alle terecht daaronder gebracht waren, wat echter met reden betwijfeld kan worden, zooals wij later zullen zien.

Ook de wet helpt ons niet, en wij moeten dus een anderen weg inslaan om tot ons doel te geraken.

Hiertoe nemen wij de vroegere grondwetten ter hand, en dan lezen wij in het met ons art. 134 overeenstemmend art. 146 der grondwet van 1815 de woorden: „gewone inwendige politie en oeconomie", in plaats van „huishouding der provincie".

Volgens van Hogendorp [1]) wordt onder „politie" de administratieve macht verstaan, vandaar dan ook, dat in de Fransche vertaling van die grondwet voor „politie" „administration" staat, terwijl later Thorbecke [2]) zegt, dat gewone inwendige politie en oeconomie is de binnenlandsche provincie-regeering, voor zoover zij niet Rijksregeering is, uitgezonderd justitie, defensie en financiën.

---

[1]) Bijdragen tot de huishouding van Staat VIII, bl. 128.

[2]) Aanteekening op de Grondwet, 1843 II, bl. 91, 92.

Dat justitie en defensie er niet onder hooren, leeren ons hoofdstuk V en VIII der grondwet, die zelve regels voor deze uitsluitend algemeene belangen stellen, en ook financiën hoorde vroeger niet onder de provincie-regeering, daar nog in de grondwet van 1840 alle provinciale inkomsten en uitgaven op de Rijksbegrooting voorkwamen, en door den Rijkswetgever werden vastgesteld. Thans echter, nu sedert 1887 alle provinciale inkomsten en uitgaven op de provinciale begrooting voorkomen en ook de provinciale belastingen niet meer de wettelijke bekrachtiging behoeven, zooals wij later zullen zien, zijn de financiën onderworpen aan de regeling der Provinciale Staten.

Na al het voorgaande blijkt het dus, dat volgens onze tegenwoordige grondwet aan de Staten behoort te worden overgelaten de geheele provinciale administratie, voor zoover zij niet Rijksregeering is, met uitzondering der justitie en der defensie.

Duidelijker omschrijving is niet te geven, al hebben velen [1]) het beproefd. Want nog steeds zijn de woorden van kracht, uitgesproken in de memorie van toelichting ad art. 140 der provinciale wet [2]): „met juistheid en volledig de grens te trekken, binnen welke, in de regeling van het provinciale huishouden, de provinciale wetgever zich vrij bewegen, de algemeene niet gebieden mag, is onmogelijk. Stellige onmis-

---

[1]) Voor litteratuur zie het op 27 Sept. 1879 te Leiden door J. Pijls verdedigde proefschrift: „Het begrip van provinciaal en gemeente-belang naar het Nederlandsche Staatsrecht".

[2]) Bysterbos, „De provinciale wet". bl. 319, 320.

kenbare merken, die voor alle gevallen het provinciaal van het Rijksbelang onderscheiden, zijn niet te vinden".

Al. 2 en 3 van art. 134 handelen over het maken van verordeningen voor het provinciaal belang noodig.

Dat hieronder sedert 1887 ook de belasting-verordeningen hooren, hebben wij reeds zooeven gezegd en het wordt ten overvloede bevestigd in het voorloopig verslag der Eerste Kamer [1]) en de daarop betrekkelijke memorie van antwoord [2]).

De reglementen der waterschappen, enz., genoemd in art. 190 al. 2 behooren er echter niet toe. Wel heeft Minister Heemskerk bij de behandeling van dit artikel het tegendeel beweerd [3]), evenals de Heer van den Bergh, Minister van Waterstaat bij de behandeling van art. 190 [4]), maar hunne beweringen zijn volkomen weerlegd in het voorloopig verslag der Eerste Kamer, waar wij het volgende lezen [5]): „Dat ook de reglementen der waterschappen bedoeld in het tweede lid van art. 190, tot de in dit artikel bedoelde „verordeningen in het provinciaal belang noodig geoordeeld" zouden behooren, gelijk de Regeering beweert, zoodat ook op deze vanzelf de bepaling van het derde lid van art. 134 toepasselijk zou zijn, vond tegenspraak.

„Het geldt daarbij toch afzonderlijke staatsrechtelijke lichamen, die niet tot de huishouding der provincie behooren,

---

[1]) Arntzenius IX, bl. 447.
[2]) Arntzenius IX, bl. 485.
[3]) Arntzenius VII, bl. 37.
[4]) Arntzenius VIII, bl. 222.
[5]) Arntzenius IX, bl. 447.

zoodat dan ook art. 133 eerste lid en art. 140 der provinciale wet deze tweeërlei wetgevende bevoegdheid van de Provinciale Staten te recht onderscheiden".

De Regeering schijnt toen van meening veranderd te zijn, ten minste in hare memorie van antwoord zegt zij [1]: „Gaarne erkent de Regeering, dat de hier gemaakte opmerkingen omtrent de waterschapsreglementen juist zijn. De reglementen van waterschappen zijn provinciale verordeningen, waaromtrent bijzondere bepalingen in het negende hoofdstuk noodig zijn geoordeeld, juist omdat zij niet de huishouding der geheele provincie betreffen."

Wij zien nu èn in art. 134 èn in art. 131 (oud) luidende: „Behoudens de voorschriften in art. 129 (zie boven waarom) moeten alle zoodanige reglementen en verordeningen, als zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen te maken, aan de goedkeuring van den Koning worden onderworpen," dat goedkeuring des Konings een vereischte is.

Het behoud van dit preventief toezicht heeft gedurende de herziening in 1887 en ook reeds daarvoor aanleiding tot veel oneenigheid gegeven. Met opzet noemen wij de goedkeuring der Kroon preventief toezicht, want de meening, die Thorbecke in zijn lateren tijd eenige malen verdedigd heeft [2], als zou de Koning medewetgever der provincie zijn, wordt, zooals het artikel thans geredigeerd is, toch door niemand meer aangeno-

---

[1] Arntzenius IX, bl. 485.

[2] O. a. in „Bijdrage tot de herziening der Grondwet". bl. 70 en in de zitting der Eerste Kamer, 30 December 1863.

men, daar er, zooals de Heer Buys zegt [1]), „een onoverkomelijke strijd tusschen de eerste en derde zinsnede van het artikel (zou ontstaan); de eerste, welke den wetgever beveelt de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie aan de Staten over te laten, en de derde, die machtigt dat gebod te verzaken."

De bezwaren tegen dit preventief toezicht, daargelaten het vreemde om haar niet te eischen bij plaatselijke verordeningen, die toch van zoo veel meer belang zijn dan die der provincie, zijn, dat de autonomie der Staten er te veel door verzwakt wordt, en dat de vereischte goedkeuring veel vertraging in de afkondiging der provinciale verordeningen ten gevolge heeft.

Ook de Heer Buys kant er zich èn in Deel II èn in Deel III van zijn „De Grondwet" heftig tegen.

Geen wonder dan ook, dat bij de openbare behandeling der wetsontwerpen tot herziening der grondwet in de Tweede Kamer lange discussies gehouden zijn om het toezicht weg te laten, zooals ook de Staatscommissie in haar ontwerp (art. 135) aangeraden had. Twee amendementen, een van den Heer Goekoop, waarin hij in plaats van de goedkeuring, de verordeningen wilde laten maken „onder de waarborgen bij de wet te stellen," [2]) en een van den Heer Huber, strekkende om de goedkeuring der Kroon te doen vervallen [3]), werden ingediend. Maar het eerste werd inge-

---

[1]) „De Grondwet". III, bl. 236.

[2]) Arntzenius VII, bl. 6.

[3]) Arntzenius VII, bl. 15.

ingetrokken, toen de Regeering aan het artikel toevoegde: „deze kan niet worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit, den Raad van State gehoord;" [1]) en het tweede werd verworpen, waardoor de Regeering die „door dik en dun", zooals men tegenwoordig zou zeggen, hare meening verdedigd had, haren zin kreeg en het artikel zonder hoofdelijke stemming werd goedgekeurd.

Wanneer sommigen nu met den Heer Buys zeggen [2]): „Zoolang de derde zinsnede bestaan blijft, is de autonomie van de provinciën geheel afhankelijk van de meerdere of mindere welwillendheid der Regeering", dan moeten zij toch niet vergeten, dat alleen de Staten het initiatief hebben, en dat de Koning eene verordening slechts in haar geheel kan goed- of afkeuren, en den Staten dus geen verordening kan opdringen dan die deze zelf hebben goedgekeurd. En is men niet tevreden met de geringe wijziging, die art. 134 in 1887 ondergaan heeft, het zij ons vergund er op te wijzen, dat, hoe gering die wijziging misschien ook moge geweest zijn, het in ieder geval is geweest eene versterking van de autonomie door verzwakking van toezicht: 1°. door de bij het maken der verorderingen vereischte goedkeuring des Konings aan voorwaarden te verbinden, en 2°. door de bekrachtiging der wet bij eene soort van verordeningen, nl. die betreffende de belastingen, geheel op te heffen.

Art. 131 (oud) had nog eene alinea over den doorvoer,

---

[1]) Arntzenius, VII, bl. 19, 20.

[2]) „De Grondwet." III, bl. 236.

uitvoer en invoer uit andere provinciën. Daar deze woorden echter in 1887 naar art. 136 zijn overgebracht, zullen wij er niet hier, maar bij genoemd artikel over spreken.

§ 3. *Zelfbestuur der Staten.*

Na de bevoegdheid der Staten, om voor de regeling van het bestuur van het provinciaal huishouden zorg te dragen, besproken te hebben, komen wij thans aan eene andere bevoegdheid, nl. de uitvoering van wetten en algemeene maatregelen van bestuur, het zoogenaamde zelfbestuur der Staten (welk woord echter ook weder niet in de grondwet te lezen staat).

Wij vinden slechts één artikel over zelfbestuur in onze afdeeling, nl. art. 135, dat aldus luidt:

„Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleenen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan."

Vergelijken wij hiermede art. 130 (oud):

„De Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betrekkelijk tot die takken van algemeen binnenlandsch bestuur, welke de wet zal aanwijzen, en zoodanige andere bovendien, welke de Koning goed vindt hun op te dragen;" dan ontdekken wij twee wijzigingen.

Vooreerst is „Koninklijke bevelen" veranderd in „algemeene maatregelen van bestuur", omdat, zooals de memorie van toelichting zegt [1]): „de vordering tot medewerking der Staten

---

[1]) Arntzenius, II, bl. 60.

ter uitvoering niet bij andere koninklijke besluiten dan algemeene maatregelen van bestuur behoort gedaan te worden."

In de tweede plaats is de redactie meer in overeenstemming gebracht met de bestaande wijze van handelen. De Staten worden niet meer belast met de uitvoering der wetten en algemeene maatregelen van bestuur, maar verleenen slechts hunne medewerking tot die uitvoering, wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, want, zooals de memorie van toelichting weer zegt [1], „art. 127 der provinciale wet noemt enkele wetten en algemeene maatregelen van bestuur, die de Staten zouden hebben uit te voeren, doch als men die wetten en maatregelen inziet, blijkt, dat slechts enkele zaken aan de Staten zijn opgedragen. Art. 136 der grondwet ziet op een toestand, die niet bestaat en wel niet ontstaan zal."

Of bij algemeenen maatregel van bestuur aan de Staten de uitvoering van wetten kan worden opgedragen, blijkt niet duidelijk uit art. 135. De Heer Sybenga meent van wel. Hij zegt [2]: „De opvatting vindt men terug in de slotalinea van art. 127 der provinciale wet, het blijkt niet, dat de grondwetgever met de redactie van art. 135 die opvatting heeft willen wraken, zoodat zij m. i. moet geacht worden met dit artikel dan ook niet strijdig te zijn."

Naar onze bescheidene meening is zijne opvatting juist, al

---

[1] Arntzenius II, bl. 61.

[2] Mr. T. Sybenga, „De Grondwet van 1887 toegelicht, ook in verband met de praktijk." bl. 211, 212.

ware het, dat bij herziening van art. 127 der provinciale wet de bedoelde alinea verviel.

Het geheele artikel 135 had de Staatscommissie als slotalinea aan het vorige willen toevoegen; maar de Regeering heeft, zooals ook de Heer Buys meent, terecht begrepen, dat deze bepaling een afzonderlijk artikel behoorde uit te maken. Immers, zoo zegt bovengenoemde schrijver [1]): „Het aandeel, dat de Staten hebben in de uitvoering van 's lands wetten, heeft niets te maken met hunne zelfregeering (in den zin van autonomie), en het is daarom van belang die tweeërlei attributen ook behoorlijk van elkander te onderscheiden."

Als wij nu vragen, welke wetten de medewerking der Staten voor de uitvoering vorderen, dan moet in de eerste plaats het reeds genoemde artikel 127 der provinciale wet opgeslagen worden, waarin wij de belangrijkste onderwerpen aantreffen, van welke de uitvoering aan de Provinciale Staten is opgedragen; verder de gemeentewet, en verschillende andere van minder belang, die wij zeer volledig in het proefschrift van den Heer J. P. Hooft Graafland opgegeven vinden [2]).

Bij nader onderzoek van die wetten zal het ons blijken, dat de voornaamste werkzaamheid der Staten, voortvloeiende uit hun zelfbestuur, bestaat in het toezicht op gemeentebesturen en waterstaat.

Hieromtrent treffen wij ook nog bepalingen in de grondwet

---

[1]) „De Grondwet." III, bl. 237.

[2]) J. P. Hooft Graafland, „Het Gewestelijk Bestuur als uitvoerder van den Wil van het Centraal Gezag." Proefschrift 1890.

aan, die wij moeten nagaan, vooral, daar zij belangrijke wijzigingen hebben ondergaan bij de jongste herziening.

Het „toezicht op gemeente-besturen" staat niet met die woorden in de grondwet, wel in de provinciale wet (opschrift Hoofdst. IV. § 2) vermeld.

Toch vinden wij enkele artikelen daarover in de derde afdeeling van ons hoofdstuk.

In art. 138 (oud) was het hooren van Provinciale Staten bij de wettelijke regeling van samenstelling, inrichting en bevoegdheid der gemeente-besturen een vereischte. In 1887 is dit vervallen, wat ook de Heer Buys [1]) reeds wenschte, omdat „de woorden voor tweeërlei uitlegging vatbaar zijn"; en ook „al ware het slechts om hier aan het recht van initiatief der Staten-Generaal geen onnatuurlijke belemmeringen in den weg te leggen."

In 1887 is eveneens in de grondwet de vereischte mededeeling aan Provinciale Staten (art. 140 oud) vervallen van de verordeningen door gemeente-besturen te maken.

Gebleven is het toezicht op sommige besluiten der gemeente-besturen genoemd in art. 146, luidende:

„De besluiten der gemeente-besturen, rakende zoodanige beschikkingen over gemeente-eigendom of zoodanige andere burgerlijke rechtshandelingen, als de wet aanwijst, alsmede de begrootingen van inkomsten en uitgaven, worden aan de goedkeuring der Gedeputeerde Staten onderworpen."

Art. 141 (oud), hiermede overeenstemmende, luidde grootendeels hetzelfde, slechts heeft men in den aanvang eene kleine

---

[1]) „De Grondwet". II, bl, 159.

verandering gemaakt, want, zoo zegt de memorie van toelichting [1]), „volgens de woorden van art. 141 der grondwet (1848) is elke beschikking over gemeente-eigendom zelfs over het minste voorwerp roerend goed, aan de goedkeuring der Staten onderworpen, hetgeen zeer zeker niet de bedoeling is. In art. 194 der gemeentewet is dan ook eene andere opvatting gehuldigd.

„De woorden van het artikel zijn in overeenstemming gebracht met de in de gemeentewet aangenomen uitlegging." Verder is „Provinciale Staten" gewijzigd in „Gedeputeerde Staten."

Deze laatste wijziging, maar dan als eenige verandering, vinden wij ook in het tweede artikel der derde afdeeling, dat over het toezicht der Staten op gemeentebesturen handelt, nl. in art. 147 (142 oud), waar „het besluit van een gemeentebestuur tot het invoeren, wijzigen of afschaffen eener plaatselijke belasting wordt voorgedragen aan de Gedeputeerde Staten, die daarvan verslag doen aan den Koning, zonder Wiens goedkeuring daaraan geen gevolg mag worden gegeven."

Zeiden wij hierboven, dat de tweede afdeeling van ons hoofdstuk geene bepalingen bevatte omtrent het toezicht op gemeentebesturen, vóór 1887 was dit niet zoo.

Toen had men één artikel, nl. art. 132 dat bepaalde: „Zij (de Staten) trachten alle geschillen tusschen gemeentebesturen in der minne te doen bijleggen. Indien zij daarin niet slagen, dragen zij het geval, zoo het een geschil van bestuur betreft aan den Koning ter beslissing voor."

---

[1]) Arntzenius II, bl. 63.

Dit artikel moest vervallen na het vaststellen van art. 70, waarin bepaald werd, dat de geschillen tusschen gemeenten, waarvan de beslissing niet aan den gewonen rechter of aan een collegie met administratieve rechtspraak belast, is opgedragen, door den Koning moeten beslist worden.

Staan de woorden „toezicht op gemeente-besturen" niet in de grondwet, geheel anders is het met het toezicht op den waterstaat, dat in art. 190 aan de Staten der provinciën wordt opgedragen.

Dit artikel, dat evengoed in de tweede afdeeling van het vierde hoofdstuk eene plaats had kunnen vinden, treffen wij in het negende hoofdstuk: „van den waterstaat" aan. Het luidt als volgt:

„De Staten der provinciën hebben het toezicht op alle waterstaatswerken, waterschappen, veenschappen en veenpolders. Nochtans kan de wet het toezicht over bepaalde werken aan anderen opdragen.

„De Staten zijn bevoegd, met goedkeuring des Konings, in de bestaande inrichtingen en reglementen der waterschappen, veenschappen en veenpolders veranderingen te maken, waterschappen, veenschappen en veenpolders op te heffen, nieuwe op te richten, en nieuwe reglementen voor zoodanige instellingen vast te stellen. Tot verandering van de inrichtingen of reglementen kunnen de besturen van die instellingen voorstellen aan de Staten der provincie doen."

In de grondwet van 1848 werd dit onderwerp in twee artikelen behandeld (192 en 193); thans echter is het met be-

langrijke wijzigingen en niet dan na lange discussies en voorgestelde amendementen in één artikel samengevat.

Dat de bijzondere wetgever regels kan geven omtrent het toezicht op den waterstaat, lezen wij sedert 1887 in het eerste artikel (188) van het negende hoofdstuk, in tegenstelling van vroeger, toen art. 191 (oud) zeide, dat de wet het algemeene en het bijzondere bestuur van den waterstaat in zijn geheel regelen moest. Ook dit is eene verbetering.

Het toezicht nu van de Staten der provincie wordt uitgeoefend op „alle waterstaatswerken, waterschappen, veenschappen en veenpolders."

De grondwet van 1848 noemde twee categoriën; in art. 192 (oud) „wateren, bruggen, wegen, waterwerken en waterschappen", en in art. 193 (oud) „verveningen, ontgrondingen, indijkingen, droogmakerijen, mijnwerken en steengroeven binnen hunne provincie"

Waar sommige leden in het voorloopig verslag der Tweede Kamer betwijfelden [1]), „of de gewijzigde omschrijving van hetgeen aan het toezicht der Staten onderworpen is, geen leemten overliet," daar verklaarde de Regeering in hare memorie van antwoord, dat zij [2]) „met betrekking tot het weglaten uit art. 192 en 193 der grondwet, van de opnoeming der onderscheidene waterstaatsobjecten, en het daarvoor enkel bezigen van het woord „waterstaatswerken", het eens (was) met de leden welke meenen, dat geen vrees behoeft te

---

[1]) Arntzenius II, bl. 422.

[2]) Arntzenius III, bl. 112.

bestaan voor de bewering, dat de grondwet alsnu het toezicht op sommige werken aan de Staten zou willen ontnemen. Integendeel laat juist de opnoeming van eenige objecten in de bestaande grondwet twijfel over, of daaronder wel begrepen zijn voorwerpen, die daarin niet met name zijn genoemd. De wet, die regels stelt, zal in ieder geval kunnen omschrijven, wat tot het gebied van den waterstaat wordt geacht te behooren, en wat in het oog des wetgevers als waterstaatswerk wordt aangemerkt."

„Veenschappen" zijn afzonderlijk genoemd, omdat, zooals de memorie van toelichting zegt [1], een arrest van den Hoogen Raad van 27 Maart 1882 had beslist, dat veenschappen, geen waterschappen waren, en „veenpolders" zijn hierbij gevoegd, wijl (zie weder memorie van toelichting [2]) veenpolders voor de lage verveningen ongeveer hetzelfde zijn als veenschappen voor de hooge.

Dat de wet het toezicht over bepaalde werken aan anderen kan opdragen, was eene zinsnede, die in de afdeelingen der Eerste Kamer de vraag deed rijzen [3], of zij niet te beschouwen was „als eene tegemoetkoming aan het minder wenschelijk streven der ambtenaren van den Rijkswaterstaat om de Rijkswerken aan het toezicht der Provinciale Staten te onttrekken."

In de vorige grondwet bestond de bevoegdheid om het toezicht aan anderen over te dragen ook wel, maar alleen

---

[1]) Arntzenius II, bl. 90.
[2]) Arntzenius II, bl. 91.
[3]) Arntzenius IX, bl. 461.

ten aanzien van verveningen, enz. (zie art. 193 oud), en zij berustte in handen van den Koning.

De Regeering echter beantwoordde de vraag ontkennend. [1]) Zij zeide, dat nu het woord „waterstaatwerken" eene zoo ruime beteekenis had, de bevoegdheid om uitzonderingen op den regel te maken niet mocht ontbreken. „Dit kon met name noodig zijn bij den aanleg, het onderhoud en gebruik van spoorwegwerken", en zoo is de alinea dan ook aangenomen.

Al valt er ook voor eene andere opvatting veel te zeggen [2]), en al worden misschien de grenzen van wat gewoonlijk toezicht heet, wel wat heel ver uitgebreid, zoo moet toch onder dit toezicht der Staten ook gebracht worden het in al. 2 genoemde recht van regeling in zake waterschappen, veenschappen en veenpolders.

Deze tweede alinea omvat eene belangrijke wijziging. Immers daarin is ondubbelzinnig uitgedrukt, dat de Provinciale Staten volgens de grondwet tot de oprichting en opheffing van waterschappen bevoegd zijn, terwijl veenschappen en veenpolders als publiekrechtelijke organisaties met waterschappen op eene lijn zijn gesteld. Maar deze wijziging is niet zonder moeilijkheid tot stand gekomen.

Vóór 1887 was het een twistpunt geweest, of de Staten ook de bevoegdheid hadden waterschappen op te heffen en nieuwe op te richten, vandaar dat het Regeerinsontwerp

---

[1]) Arntzenius IX, bl. 493.

[2]) Zie over het voor en tegen van deze meening, het in 1882 te Utrecht verdedigde proefschrift van den Heer J. N. Bastert, „De Provincie in Nederland in haar Financiewezen en als Wetgeefster beschouwd". bl. 159—175.

uitdrukkelijk het oprichten toestond. Maar dit was niet voldoende, en zou weder nieuwe conflicten kunnen doen ontstaan, zooals ook de Heer Buys tijdens de herziening aantoonde [1]; en toen heeft de Regeering vóór den aanvang der openbare beraadslagingen de woorden „op te heffen, nieuwe" in deze alinea ingevoegd met de volgende schriftelijke toelichting [2]:

„Het gewijzigd voorstel strekt om allen twijfel weg te nemen omtrent de vraag, of de Staten bevoegd zijn waterschappen, enz. op te heffen, eene vraag, waaromtrent nog steeds blijkt geene eenstemmigheid te bestaan, en die, bij de vaststelling der wijziging van art. 192 der grondwet volgens het regeeringsvoorstel, waarin de bevoegdheid der Staten om nieuwe waterschappen, veenschappen en veenpolders op te richten, uitdrukkelijk vermeld werd, wellicht nog meer voor verschillende beantwoording vatbaar zou worden."

Verder werd in de Tweede Kamer nog breedvoerig gehandeld over de vraag, of het raadzaam was de macht van Provinciale Staten over de waterschappen zoo breed uit te meten als gedaan was. De Heer van der Borch van Verwolde stelde dan ook een amendement voor, waarin het scheppen en vernietigen niet zou kunnen geschieden dan „volgens regelen door de wet te stellen", [3] welk amendement echter met groote meerderheid verworpen werd, immers de goedkeuring des Konings maakte de macht toch niet onbeperkt.

---

[1]) „De Grondwet". II, bl. 753, 754.

[2]) Artzenius VIII, bl. 195 (1)

[3]) Arntzenius VIII, bl. 196.

Dat op deze goedkeuring art. 134 al. 3, der grondwet niet van toepassing is, wat de Heer van Dedem wel vond [1]), hebben wij reeds boven aangetoond.

Met het oog op art. 158 der provinciale wet, is ook het laatste artikel van hoofdstuk IX, dat in 1887 nieuw gemaakt is, voor ons van belang.

Het zegt: „De besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders kunnen volgens regels door de wet te stellen, in het huishoudelijk belang van die instellingen verordeningen maken.

Vóór 1887 stond het niet vast, of de waterschappen deze bevoegdheid hadden. Minister Thorbecke meende van wel, vandaar zijn artikel 158 der provinciale wet, dat echter nog slechts in beginsel de zaak besliste.

Toen dan ook de grondwet herzien werd, stelde de Regeering onafhankelijk van de Staatscommissie art. 191 voor, maar sterk was de tegenkanting, die de Regeering èn met betrekking tot het nut der bepaling, èn met betrekking tot de beteekenis der woorden ondervinden moest, zoodat eene krachtige verdediging van de Ministers van Waterstaat en van Binnenlandsche Zaken noodig was om deze bevoegdheid der waterschappen de plaats te doen innemen, die zij thans in de grondwet bekleedt.

§ 4. *Provinciaal Financiewezen.*

Na de bepaling omtrent het zelfbestuur treffen wij in onze afdeeling twee artikelen over het provinciaal financiewezen

---

[1]) Arntzenius VIII, bl. 217.

aan. Deze artikelen, die, zooals wij reeds boven zeiden, bij de autonomie behooren, maar die wij eerst nu zullen behandelen, om de volgorde van de grondwet te houden, zijn te zamen in de plaats gekomen van het vroegere artikel 129. Zij hebben belangrijke wijziging gebracht in het provinciaal financiewezen, welke wijziging misschien wel de voornaamste is van degene, die in de eerste twee afdeelingen van het vierde hoofdstuk gemaakt zijn, maar die toch, door de Staatscomsie voorgesteld en door de Regeering overgenomen, in de Staten-Generaal geen noemenswaardigen tegenstand ondervonden heeft, wijl men te zeer overtuigd was van het verouderde en verkeerde van het stelsel, dat ten opzichte der provinciale financiën vroeger in onze grondwet gehuldigd werd en thans in de provinciale wet, dus ook in de praktijk, nog te vinden is.

Het eerste artikel, art. 136, handelt over de belastingen en luidt als volgt:

„Elk besluit der Staten tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van eene provinciale belasting behoeft de goedkeuring des Konings.

„De wet geeft algemeene regels ten aanzien van de provinciale belastingen.

„Deze belastingen mogen den doorvoer, den uitvoer naar en den invoer uit andere provinciën niet belemmeren."

Hiermede stemt overeen art. 129, al. 3 en art. 131, al. 3 van de grondwet van 1848, waar wij het volgende lezen:

Art. 129, al. 3. „Provinciale belastingen tot dekking dezer (enkel provinciale en huishoudelijke) uitgaven door de Staten

aan den Koning voorgedragen, vereischen bekrachtiging door de wet".

Art. 131, al. 3. „Zij (de Staten) zorgen, dat de doorvoer en de uitvoer naar en invoer uit andere provinciën geene belemmering ondergaan."

Bij vergelijking zien wij, dat de wettelijke bekrachtiging der belastingen van 1848 in 1887 vervangen is door de goedkeuring des Konings, waarop dan, zooals wij reeds boven opmerkten, art 134, al. 3 toepasselijk is. Dit is een zeer goede verandering. Reeds in 1848 was tegen het voorstel der Regeering om de provinciale belastingen door de wet te laten bekrachtigen, groote strijd ontstaan en nooit zou het dan ook in de Grondwet opgenomen zijn, indien de Tweede Kamer het recht van amendement te harer beschikking had gehad. Ook de Heer Buys was zeer tegen het artikel gekant, waar hij schrijft [1]: „Eindeloos vertraag, buitengewone omslag en misschien ook dit, dat de wetgever zijn bekrachtigingsrecht misbruikte, om aan de provincie haar autonomie te ontrooven, ziedaar de eenige vruchten, welke men van het gekozen stelsel verwachten kon." Maar, zegt hij verder, „hoe goed deze (de door de Kamer gemaakte) overwegingen ook zijn mochten, op de Regeering maakten zij geen indruk. Hare onverzettelijkheid stond hier in omgekeerde reden tot de kracht van de argumenten, welke zij aanvoerde;" en zoo is het artikel toch aangenomen.

De bezwaren tegen het stelsel in de Staten-Generaal opge-

---

[1]) „De Grondwet". II, bl. 40, 41.

worpen, benevens de meening van verschillende schrijvers hieromtrent, vindt men zeer goed weer gegeven in het meergemelde proefschrift van den Heer Bastert. [1])

Te verwonderen is het dan ook niet, dat de Staatscommissie van 1883 met het oude stelsel brak en het tegenwoordige aanprees. De Regeering nam het over en zeide in de memorie van toelichting hieromtrent [2]): „Terecht merkt deze (de Staatscommissie) op, dat de bestaande regeling hoogst omslachtig is en vanzelf aanleiding geeft aan de Staten-Generaal om ook de uitgaven, tot dekking waarvan de belastingen moeten dienen, tot voorwerp van behandeling te maken, terwijl toch de grondwet bedoelt de regeling van het provinciaal huishouden aan de Provinciale Staten over te laten. Voor de provinciale belastingen zal dus volgens dit voorstel dezelfde regel gelden als ten aanzien der plaatselijke belastingen: algemeene voorschriften door de wet te geven, speciale bekrachtiging van iedere verordening door den Koning"

Alzoo vinden wij in art. 136 de nieuwe alinea over algemeene regels ten aanzien van de provinciale belastingen; omtrent de belastingen dus het goede systeem, dat in 1848 reeds voor de gemeenten was aangenomen.

De laatste alinea over belemmering van door-, uit- en invoer, is thans van art. 131 (oud) naar het belasting-artikel overgebracht. Wel was het ook vroeger de bedoeling om de bepaling op belasting-verordeningen te doen slaan, maar zij

---

[1]) J. N. Bastert, Proefschrift, bl. 55—62.

[2]) Arntzenius II, bl. 61.

luidde te algemeen, wat bij de sanitaire voorschriften tegen de veepest in 1866 gebleken is, vandaar dan ook, dat nu de bepaling ondubbelzinning in de grondwet is opgenomen.

Het tweede artikel van het provinciaal financiewezen, art. 137, behandelt de begrooting en de rekening. Het luidt:

„De begrooting der provinciale inkomsten en uitgaven jaarlijks door de Staten op te maken, behoeft de goedkeuring des Konings.

„De wet regelt het vaststellen van de provinciale rekening."

Hiermede hangt nauw samen de derde alinea van het artikel over den Commissaris des Konings, art. 141: „Zijne jaarwedde en de kosten zijner woning worden op de begrooting der Rijksuitgaven gebracht. De wet beslist of andere uitgaven van het provinciaal bestuur ten laste van het Rijk komen."

Eéne begrooting dus, terwijl de jaarwedde van den Commissaris en de kosten zijner woning op de Rijksbegrooting worden gebracht, in tegenstelling van de vorige grondwet, waarin wij twee begrootingen aantreffen [1]), eene voor de kosten van bestuur voor zooveel het Rijksbestuur is, die door den Koning dan op de begrooting der Staatsbehoeften werden gebracht, en eene voor de enkel provinciale en huishoudelijke inkomsten en uitgaven ook door de Staten opgemaakt en door den Koning goedgekenrd.

De bezwaren tegen deze dubbele begrooting en de beweegredenen voor de verandering vinden wij zeer goed aangegeven

---

[1]) Art. 129 (oud) al 1 en 2.

in de memorie van toelichting [1]), die wij derhalve hier zullen aanhalen.

„Het in art. 129 der grondwet aangenomen stelsel van dubbele provinciale begrootingen heeft tot moeilijkheden aanleiding gegeven, vooral ten aanzien van de daaruit voortgevloeide beperking van de vrijheid der Staten in de aanstelling en bezoldiging van de ambtenaren ter provinciale griffie.

„Daarenboven is bij de vaststelling van art. 105 der provinciale wet gebleken, dat eene zuivere toepassing van het voorschrift der grondwet ondoenlijk is. De ter uitvoering van Rijkswetten gemaakte kosten, die toch zeker kosten van Rijksbestuur zijn, werden evenwel bij dat artikel niet verder ten laste van de Rijksbegrooting gebracht, dan voor zooverre zij in de kosten der provinciale griffie begrepen zijn.

„Behalve de bezoldiging van 's Konings Commissaris en de kosten zijner woning noemt art. 105 der provinciale wet geen kosten, die uitsluitend kosten van het Rijksbestuur zijn.

„De overige zijn kosten van gemengden aard, die deels ten behoeve van het Rijk, deels ten behoeve der provincie strekken en die dus met evenveel grond op de huishoudelijke provinciale begrooting als op de Rijksbegrooting gebracht kunnen worden. Splitsing dier uitgaven, zoodat zij ten deele door het Rijk, ten deele door de provincie gedragen worden, is ondoenlijk en het stelsel van tweeërlei begrooting is daarom in beginsel niet juist. Ook in de gemeenten wordt slechts ééne begrooting gemaakt, waarop alle uitgaven worden ge-

---

[1]) Arntzenius II, bl. 61, 62.

bracht, al zijn er daaronder ongetwijfeld, die voor een deel ten behoeve van het Rijk strekken. Het is wenschelijk den wetgever vrij te laten om de uitgaven van gewestelijk bestuur geheel of gedeeltelijk te brengen ten laste der provinciale begrooting.

„Geschiedt dit en worden de griffiers en de ambtenaren ter griffie zuiver provinciale ambtenaren, dan zullen zij geen aanspraak meer hebben op pensioen uit 's Rijks kas. Dit zou eene onbillijkheid zijn tegenover degenen, die reeds in dienst zijn, en daarom zullen hun bij de wet hunne tegenwoordige aanspraken bij voortduring verzekerd moeten worden."

In de Staten-Generaal ondervond de verandering niet veel oppositie. Enkele leden waren tegen eene enkele begrooting [1]); in de Eerste Kamer „meenden sommige leden [2]), dat er geen genoegzame reden bestond om de jaarwedde van den Commissaris des Konings ten laste van het Rijk te laten. De wedde des burgemeesters is ten laste der gemeente"; maar de Regeering antwoordde hierop [3]), dat de Commissaris veel meer dan de burgemeester Rijksambtenaar is, en zoo is art. 137 aangenomen.

Het ware misschien beter geweest in het slot der nieuwe derde alinea van het met art. 137 nauw samenhangend art. 141, waarin den wetgever in het vervolg van tijd de vrijheid gelaten wordt, om ook andere uitgaven van het provinciaal bestuur op de Rijksbegrooting te plaatsen, het woord „an-

---

[1]) Arntzenius II, bl. 378.

[2]) Arntzenius IX, bl. 448.

[3]) Arntzenius IX, bl. 480.

dere" weg te laten, omdat de uitdrukking „andere uitgaven van het provinciaal bestuur" een minder juist denkbeeld geeft omtrent den aard der jaarwedde van den Commissaris des Konings.

Uitdrukkelijk is thans in de grondwet gezegd, dat de wet het vaststellen van de provinciale rekening regelt (art 137).

§ 5. *Speciaal Petitierecht der Staten.*

Hierin is bij de jongste herziening geene verandering gekomen; een voorstel der Regeering om de woorden „en van hare ingezetenen" weg te laten, werd verworpen.

§ 6. *Dagelijksche Leiding en Uitvoering van Zaken.*

De dagelijksche leiding en uitvoering der zaken is aan een college van Gedeputeerde Staten opgedragen, maar dit onderwerp kunnen wij in ons eerste hoofdstuk met stilzwijgen voorbijgaan, daar art. 139, hierover handelende, onveranderd uit de vorige grondwet is overgenomen.

§ 7. *Schorsing en Vernietiging der Besluiten van de Staten en Gedeputeerde Staten.*

Een van de belangrijkste wijzigingen door de grondwetsherziening van 1887 teweeggebracht, is voorzeker het aannemen van het nieuwe artikel 154, waarin de gelegenheid geopend wordt om eene zelfstandige administratieve rechtsmacht in te stellen. Maar het spreekt vanzelf, dat dan ook de oude artikelen met die instelling in strijd tevens veranderd

moesten worden; onder welke artikelen dat, regelende het schorsings- en vernietigingsrecht der besluiten van de Staten door den Koning, eene voorname plaats inneemt.

Daar echter de administratieve rechtspraak eerst bij de behandeling van het vijfde hoofdstuk besproken zou worden, heeft de Heer Farncombe Sanders in de Tweede Kamer pogingen aangewend om met dit artikel te wachten, tot dat er eene beslissing genomen zou zijn omtrent de vraag, of er eene afzonderlijke administratieve rechtspraak komen zou, ja dan neen. [1])

Hoewel dit advies, zooals ook de Heer Buys meent [2]), alle aanbeveling verdiende, vond het voorstel van den Heer Sanders geene instemming bij de overige leden der Kamer en werd de bedoelde macht des Konings toch bij het vierde hoofdstuk behandeld.

Deze macht was in de grondwet van 1848 (art. 133) aldus omschreven:

„De Koning heeft het vermogen de besluiten der Staten, die met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn te schorsen of te vernietigen. De wet regelt de gevolgen."

Deze woorden werden toen niet dan na veel strijd aangenomen, en ook na 1848 gaven zij aanleiding tot groot verschil van meening, omdat het niet duidelijk was of het woord „besluiten" ook omvatte de uitspraken van Gedeputeerde Staten in geschillen van bestuur hun bij bijzondere wetten opgedragen.

De Staatscommissie van 1883, het eens zijnde met de

---

[1]) Arntzenius VII, bl. 47.

[2]) „De Grondwet". III, bl. 244.

grondgedachte van art. 133 (oud), stelde echter met het oog op mogelijke instelling eener afzonderlijke administratieve rechtspraak eene andere redactie voor en volgde ongeveer die der Staatscommissie van 1848.

Zij gaf in haar verslag [1]) de redenen op, waarom zij het artikel zoo wenschte te wijzigen, als wij het hier laten volgen:

„De macht des Konings om de besluiten der Provinciale of der Gedeputeerde Staten, die met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn of treden in hetgeen van het huishoudelijk belang der gemeenten is, te schorsen of te vernietigen, wordt door de wet geregeld.

„Aan deze macht zijn niet onderworpen de besluiten van Gedeputeerde Staten over zaken, waarvan hun de beslissing behoudens hooger beroep is opgedragen".

De invoeging der zinsnede: „of treden in hetgeen van het huishoudelijk belang der gemeenten is", stond in verband met het voorstel der Staatscommissie om de provinciale verordeningen en reglementen niet langer aan de Koninklijke goedkeuring te onderwerpen, maar de woorden werden overbodig, toen eenmaal beslist was dat de Koninklijke goedkeuring behouden bleef.

De Regeering was het niet geheel met de Staatscommissie eens en nam dus in haar ontwerp het voorstel niet over, maar wilde liever het volgende aangenomen zien:

„De Koning kan volgens door de wet gestelde regels de besluiten der Provinciale Staten of Gedeputeerde Staten, die

---

[1]) Arntzenius I, bl. 28.

met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn, schorsen of vernietigen, met uitzondering van uitspraken, waarvan beroep openstaat of aanhangig is."

In hare memorie van toelichting [1]) nam de Regeering toch bijna woordelijk over, hetgeen de Staatscommissie in haar verslag gezegd had; alleen was het slot anders, terwijl ook met opzet de besluiten van Gedeputeerde Staten genoemd werden om verschil van meening te voorkomen, dat zoo vaak onder de grondwet van 1848 ten opzichte van het woord „besluiten" in art. 133 (oud) had geheerscht.

De redenen, waarom de Regeering aan het slot van haar artikel van het voorstel der Staatscommissie is afgeweken, vinden wij in haar memorie van antwoord, luidende: [2]) „Wanneer belanghebbenden stilzitten en geen gebruik maken van de gelegenheid om in hooger beroep te komen, of wanneer zij om formeele redenen in hun beroep niet-ontvankelijk zijn verklaard, behoort vernietiging mogelijk te blijven, indien er strijd met de wetten of met het algemeen belang bestaat."

Jhr. Mr. J. Röell heeft bij een nota van 28 Febr. 1886 onder andere amendementen er een op dit artikel voorgesteld, dat hij aldus wil lezen:

„De macht des Konings om de besluiten van Provinciale of van Gedeputeerde Staten, die met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn te schorsen en te vernietigen, wordt bij de wet geregeld."

---

[1]) Arntzenius II, bl. 62.

[2]) Arntzenius III, bl. 72.

In een bij deze nota gevoegde toelichting zegt de Heer Röell, dat volgens het Regeerings-voorstel alleen de formeele en niet de materieele omvang van het recht door den gewonen wetgever geregeld kan worden, wat toch de bedoeling der Regeering is. De laatste zinsnede wil hij laten vervallen, omdat er geene vrees bestaat, dat de wetgever 's Konings macht te veel zal uitbreiden of te veel zal verkorten.

Toen de Regeering bij de tweede aanbieding der wetsvoorstellen toch bij hare oorspronkelijke redactie bleef, hebben eenige leden bij de behandeling van het artikel een amendement voorgesteld, gelijkluidend aan het voorstel-Röell, welk amendement na lange discussies met groote meerderheid is aangenomen.

Bij de beraadslagingen in de Eerste Kamer is men tegen de redactie door de Tweede Kamer aangenomen opgekomen. De Heer Röell, die inmiddels van de eene Kamer naar de andere was overgegaan, heeft ook nu zijn artikel wederom krachtig verdedigd door te wijzen op de artt. 167 en 168 der provinciale wet, die toch eigenlijk in strijd waren met art. 133 der grondwet van 1848, en door tevens op te merken, dat, waar personen, die studie van administratief recht hadden gemaakt, het niet eens waren over den juisten omvang der bepaling, die in de grondwet aan het Koninklijk recht gesteld zou moeten worden, het beter was geene redactie op te nemen, die spoedig zou kunnen blijken of te eng of te ruim te wezen [1]).

---

[1]) Arntzenius IX, bl. 607, 608.

Bij de stemming bleek de meerderheid zijne meening toegedaan te zijn, en zoo hebben wij dan het tegenwoordige artikel 140 gekregen.

Gaan wij na al het voorgaande nog eens kortelijks de bedoeling van dit artikel na, dan zien wij, dat het woord „besluiten" in ruimen zin moet genomen worden, d. w. z. het omvat de provinciale reglementen en verordeningen benevens de uitspraken van Gedeputeerde Staten; maar daarom moet dan ook de gewone wetgever vrij zijn in de beperking van het Koninklijk cassatie-recht, vooral met het oog op de mogelijke instelling van eene afzonderlijke administratieve rechtspraak.

Hoewel de wetgever nu eerst dit beperkingsrecht heeft gekregen, zoo had hij zich dat recht toch reeds toegekend, in strijd met de vorige grondwet dus, indien ten minste, zooals ook de Heer Röell meent, waarin de Heer Buys [1]) het met dezen eens is, onder de besluiten van art. 133 dier grondwet de provinciale reglementen en verordeningen gerekend moeten worden, door in art. 167 der provinciale wet die provinciale reglementen en verordeningen aan het cassatie-recht des Konings te onttrekken en te bepalen, dat slechts eene wet hen zal mogen schorsen en vernietigen.

Ten slotte merken wij nog op, dat in art. 140 de woorden „schorsen *of* vernietigen" veranderd zijn in „schorsen *en* vernietigen", omdat, zooals de Heer Heemskerk te recht opmerkt [2]):

---

[1]) „De Grondwet". II, bl. 106.

[2]) Mr. Heemskerk, „De praktijk onzer Grondwet". II, bl. 6

„Schorsen staat niet als alternatief tegenover vernietigen, want beide worden in den regel op hetzelfde besluit toegepast, eerst schorsing (om tijd tot onderzoek te hebben), daarna vernietiging.

§ 8. *Commissaris des Konings.*

Het laatste artikel onzer afdeeling handelt over den Commissaris des Konings en luidt aldus:

„De Koning stelt in elke provincie een Commissaris aan met de uitvoering zijner bevelen en met het toezicht op de verrichtingen der Staten belast.

„Deze Commissaris is voorzitter van de vergadering der Provinciale Staten en van die der Gedeputeerde Staten en heeft in laatstgenoemd college stem.

„Zijne jaarwedde en de kosten zijner woning worden op de begrooting der Rijksuitgaven gebracht. De wet beslist of andere uitgaven van het provinciaal bestuur ten laste van het Rijk komen".

De bepalingen omtrent den Commissaris des Konings in de provinciale wet zijn niet eene omschrijving van zijne bevoegdheid, zooals deze ons in de grondwet gegeven wordt, maar slechts van een deel hiervan.

Om te zien welk gedeelte niet in de provinciale wet behandeld wordt, zullen wij den inhoud van art. 141 nader moeten beschouwen.

Wij vinden dan daarin eene tweeledige taak.

In de eerste plaats is 's Konings vertegenwoordiger in de provincie Rijksambtenaar, welke bevoegdheid uitgedrukt is door de opdracht om de bevelen des Konings uit te voeren.

Maar bovendien maakt hij deel uit van het provinciaal bestuur. Als zoodanig brengt hij verband tusschen Staats- en provinciaal gezag, ten gevolge waarvan hem in de grondwet het toezicht op de verrichtingen der Staten is opgedragen, waarmede dan weer samenhangt het voorzitterschap in Provinciale en Gedeputeerde Staten, benevens het hebben van stem in laatstgenoemd college.

Het spreekt nu vanzelf, dat de provinciale wet niets te maken heeft met den Rijksambtenaar, die de bevelen des Konings uit moet voeren, voor zoover dit buiten de Staten om geschiedt; reden waarom wij deze bevoegdheid dan ook niet in de provinciale wet, maar in eene bijzondere instructie van 27 September 1850, Stbl. 12, en in andere wetten of verordeningen omschreven vinden.

De provinciale wet regelt alleen de uitoefening van het toezicht door den Commissaris op de verrichtingen der Staten; maar hierover zullen wij in ons volgend hoofdstuk meer in bijzonderheden treden.

Keeren wij thans tot het grondwetsartikel 141 terug, dan zien wij dat alinea 1 en 2 in 1887 slechts geringe wijziging hebben ondergaan; alleen is tot verbetering van redactie „in alle provinciën commissarissen" geworden tot „in elke provincie een commissaris", en verder „zit voor" geworden tot „is voorzitter".

Alinea 3 is geheel nieuw; reeds boven hebben wij bij het provinciaal financiewezen gezegd, dat, wegens het instellen van eene enkele begrooting voor de provinciale inkomsten en uitgaven, de jaarwedde van den Commissaris en de daarmede

samenhangende kosten van zijne woning op de Staatsbegrooting moeten uitgetrokken worden, om zuiver zijn hoofdkarakter van Rijksambtenaar te bewaren. Ook hebben wij toen het slot van de derde alinea, waarin den wetgever in het vervolg van tijd de vrijheid gelaten wordt om ook andere uitgaven van het provinciaal bestuur op de Rijksbegrooting te plaatsen, besproken.

En hiermede hebben wij de verschillende wijzigingen behandeld, die in 1887 in de grondwet gebracht, ten gevolge hebben, dat onze provinciale wet op verscheidene punten geacht moet worden verouderd te zijn.

Thans die wet zelve ter hand genomen, om na te gaan, waar hare woorden in strijd zijn met de bepalingen der grondwet, en te trachten de verbroken overeenstemming op nieuw tot stand te brengen.

Daartoe echter beginnen wij een nieuw hoofdstuk.

HOOFDSTUK II.

Wijzigingen in de Provinciale Wet noodzakelijk ten gevolge van de Grondwetsherziening van 1887.

EERSTE AFDEELING.

Samenstelling der Provinciale Staten.

Bij het opslaan van den inhoud der wet van 6 Juli 1850, Stbl. 39, regelende de Samenstelling en Macht van de Provinciale Staten, merken wij dezelfde verdeeling in twee afdeelingen op als bij hoofdstuk IV der grondwet, nl. eene over de samenstelling en eene over de macht der Provinciale Staten.

Al zijn nu de titels der eerste afdeelingen in beide wetten eensluidend, zoo blijkt ons de inhoud bij nadere beschouwing toch niet volkomen gelijk en zou misschien de eerste afdeeling der provinciale wet juister heeten: „Van de samenstelling van het Provinciaal Bestuur."

Immers de zes hoofdstukken:

I. Algemeene bepalingen.
II. Van de leden der Staten.
III. Van den Commissaris des Konings.
IV. Van den Griffier.

V. Van de leden der Gedeputeerde Staten.

VI. Van de vergadering der Staten en der Gedeputeerde Staten,

geven ons in de eerste vijf al hetgeen de personen, die het provinciaal bestuur uitmaken, betreft, terwijl het zesde hunne vergaderingen behandelt; in tegenstelling van de grondwet, waar wij in den aanvang der afdeeling niet de samenstelling van het provinciaal bestuur, maar die van de Provinciale Staten aantreffen.

Een gevolg hiervan is dan ook het feit, waar wij in ons vorig hoofdstuk reeds op gewezen hebben [1]), dat de bepalingen over den Commissaris des Konings in de wet in de eerste en in de grondwet in de tweede afdeeling staan.

Inderdaad schijnt het bij den eersten aanblik vreemd, dat, ofschoon in 1848 het grondwettig artikel over den Commissaris van de eerste afdeeling naar de tweede is overgebracht, twee jaren later in de provinciale wet de bepalingen omtrent den vertegenwoordiger des Konings in de afdeeling over de samenstelling der Staten geplaatst worden, te meer, daar dezelfde Thorbecke, die in 1844 als een der Negenmannen de verplaatsing mede had voorgesteld, omdat hij vooral niet den Commissaris beschouwd wilde zien als lid der Provinciale Staten, thans in 1850 de persoon is, die het ontwerp van de provinciale wet schijnbaar zoo inconsequent aan de Tweede Kamer aanbiedt.

Maar onze bevreemding verdwijnt en onze beschuldiging van

---

[1]) Bl. 7.

inconsequentie bij Thorbecke trekken wij in, als wij bovengenoemd verschil van inhoud opgemerkt hebben; een verschil, dat behalve bij den Inhoud ook reeds dadelijk in het oog springt bij art. 1 der provinciale wet, luidende:

„De Statenvergadering van elke provincie is samengesteld uit het in art. 2 bepaalde getal leden;

„Onzen Commissaris als voorzitter;

„een Griffier."

Hier zien wij, dat de Commissaris niet genoemd wordt als lid der Provinciale Staten, maar als voorzitter naast de leden deel uitmaakt van de Statenvergadering; zooals ook de memorie van toelichting zegt [1]): „Niet enkel de leden, maar ook de Koninklijke commissaris, als voorzitter, en de griffier, die mede zitting heeft, maken deel uit van de vergadering. Op gelijke wijze wordt b.v. de Hooge Raad, in art. 83 der wet op de rechterlijke organisatie, verklaard te zijn samengesteld, behalve uit den president, den vice-president en de leden, uit den procureur-generaal, de advocaten-generaal, den griffier en de substituut-griffiers."

Eindelijk moeten wij ons herinneren, wat in het vorig hoofdstuk omtrent 's Konings vertegenwoordiger in de provincie gezegd is [2]), nl., dat zijne taak in de grondwet genoemd niet in haar vollen omvang in de provinciale wet omschreven wordt, zoodat wij ten slotte geene reden vinden om ter navolging van de grondwet de artikelen over den Commissaris des

---

[1]) Bijsterbos, bl. 42.

[2]) Bl 40, 41.

Konings in de provinciale wet van de eerste naar de tweede afdeeling over te plaatsen.

Gaan wij vervolgens na, welke veranderingen onze afdeeling wél moet ondergaan ten gevolge van de jongste grondwetsherziening, dan zullen wij daartoe ons eerst bezighouden met de personen, die het provinciaal bestuur uitmaken, om daarna de bepalingen omtrent hunne vergaderingen aan onze kritiek te onderwerpen.

§ 1. *Personen, die het Provinciaal Bestuur uitmaken.*

Hierover handelen, zooals wij reeds gezegd hebben, de eerste vijf hoofdstukken.

Hoofdstuk 1, „Algemeene bepalingen", noemt ons in het hierboven aangehaalde art. 1 de samenstelling der Statenvergadering, terwijl art. 2 het in elke provincie vereischte aantal leden der Staten aanwijst.

Dan volgen in de hoofdstukken II, III, IV en V de bepalingen over de colleges of personen, die het provinciaal bestuur uitmaken, nl. de Provinciale Staten, de Commissaris des Konings, de Griffier en de Gedeputeerde Staten.

De wijze van benoeming der leden,

de vereischten voor het lidmaatschap,

de wijze van aftreding en

de vergoeding van reis- en verblijfkosten of de bezoldiging, vormen den inhoud der vier paragrafen, waarin de hoofdstukken over de Provinciale en de Gedeputeerde Staten weder onderverdeeld zijn.

De Leden der Provinciale Staten. Hoofdstuk II, § 1, „Van hunne benoeming", is voor ons niet van groot belang.

Art. 3 zegt, dat de leden der Staten gekozen worden door hen, die geplaatst zijn op de lijst, bedoeld in art. 6 der wet van 9 Juli 1850, regelende het kiesrecht enz.

Art. 4 noemt de afzonderlijke wet, die de verdeeling der provinciën in kiesdistricten regelt en het getal der in elk district te kiezen leden bepaalt, nl. de wet van 5 Nov. 1852, Stbl. 197; waarna de volgende artikels van deze paragraaf (artt. 5—16) tijd en wijze van verkiezing, benevens aanneming en vrijwillig ontslag van het lidmaatschap behandelen.

De sedert 1887 vereischte nieuwe kieswet, waaromtrent de Troonrede van 16 Mei 1894 zegt, dat zij „naar het oordeel der Regeering, voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Provinciale Staten en de Gemeenteraden gelijktijdig" de verkiezing behoort te regelen, zou de wijze van verkiezing thans in de provinciale wet omschreven ook aan zich kunnen trekken en dientengevolge groote wijzigingen in deze paragraaf noodzakelijk kunnen maken, maar aangezien die nieuwe kieswet nog niet bestaat en ook deze zaak eigenlijk buiten ons onderwerp gelegen is, behoeven wij ons daar niet verder mede bezig te houden.

Van meer belang voor ons is § 2, „Van de vereischten voor het lidmaatschap der Staten en van de hiermede onvereenigbare betrekkingen."

Al dadelijk zou art. 17, dat de vereischten voor het lidmaatschap opnoemt, gewijzigd moeten worden overeen-

komstig de nieuwe vierde alinea van het grondwetsartikel 127 en dus moeten luiden:

„Om lid der Provinciale Staten te kunnen zijn wordt vereischt, dat men mannelijk Nederlander en ingezetene der provincie zij, niet bij rechterlijke uitspraak de beschikking of het beheer over zijne goederen hebbe verloren, noch van de verkiesbaarheid ontzet zij en den ouderdom van vijf en twintig jaren vervuld hebbe.

„Voor ingezetenen worden gehouden zij, die gedurende het laatste jaar hunne woonplaats binnen de provincie gehad hebben;

„voor Nederlanders zij, die het zijn volgens de wet op het Nederlanderschap.

Deze „Wet op het Nederlanderschap en het Ingezetenschap", zooals zij volledig heet, is de nieuwe wet van 12 December 1892, Stbl. 268.

Opmerkelijk mag het heeten, dat het ingezetenschap der provincie voor den verkiesbare en den kiesbevoegde verbonden aan het hebben van eene woonplaats binnen de provincie gedurende een jaar, ten aanzien van de verkiesbaarheid het jaar van de verkiezing afrekent, voor de kiesbevoegdheid (volgens het bij add. art. VII gewijzigd art. 2 der kieswet) het jaar sedert de sluiting der kiezerslijsten bedoelt. Dit verschil van terminus a quo is echter te verdedigen door het verschil van positie tusschen den verkiesbare en den kiesbevoegde.

Ingezetene des Rijks behoeft de verkiesbare niet te zijn, wel de kiesbevoegde volgens al. ult. in verband met al. 1 van het bij add. art. VII gewijzigd art. 1 der kieswet.

Nadat art. 18 verklaard heeft, dat men ingezetene blijft,

al vertoeft men wegens opgedragene commissiën van 's Koningswege tijdelijk buiten de provincie, noemen eenige artikelen de onvereenigbare betrekkingen op.

Het eerste daarvan, art. 19, dat de voorzitters der stembureau's van het lidmaatschap der Staten uitsluit, kan in de provinciale wet vervallen, evenals dit ook met betrekking tot de voorzitters der stembureau's ten opzichte van het lidmaatschap der Staten-Generaal in art. 96 der grondwet geschied is, wijl er daar volgens Staatscommissie [1]) en Regeering [2]) geen voldoende grond voor bestond. En wat nu vroeger door de Regeering in hare memorie van antwoord op het verslag der Eerste Kamer ad art. 19 der provinciale wet met betrekking tot de uitsluiting is gezegd [3]), kunnen wij thans met betrekking tot de weglating herhalen: „Er schijnt geen reden te bestaan waarom zij met betrekking tot het lidmaatschap der Provinciale Staten niet eveneens zou gelden."

In hoeverre bloedverwantschap of zwagerschap een reden van uitsluiting kan zijn, wordt ons in art. 20 medegedeeld, waarna art. 21 eene lijst van onvereenigbare betrekkingen geeft.

Van deze lijst zou, ook weder naar analogie van art. 96 der grondwet, „geestelijke of bedienaar der godsdienst" kunnen geschrapt worden. Immers de bezwaren tegen deze uitsluiting van het lidmaatschap der Staten-Generaal in het voorloopig verslag der Tweede Kamer uitgesproken [4]), gelden ook hier

---

[1]) Arntzenius, I, bl. 24.
[2]) Arntzenius, II, bl. 52.
[3]) Bijsterbos, bl. 72.
[4]) Arntzenius, II, bl. 354.

en de angst der Regeering van 1850, [1]) „dat in de verrichtingen der Staten kerkgeloof en kerkverschil worden gemengd," wordt niet weggenomen door aan geestelijken of bedienaren der godsdienst het lidmaatschap te ontzeggen.

Aan den anderen kant zouden wij twee betrekkingen aan de lijst kunnen toevoegen. In de eerste plaats verbiedt art. 2 der wet van 1841, houdende instructie voor de Algemeene Rekenkamer, den leden der Rekenkamer om lid van de Provinciale Staten te zijn, terwijl de wet van 1861, houdende regeling der samenstelling en der bevoegdheid van den Raad van State, in art. 8 elke openbare bediening onvereenigbaar verklaart met de betrekking van vice-president of lid van dien raad. Hoewel nu de beteekenis van het woord „bediening" onzeker is, hebben toch Staatscommissie en Regeering bij de jongste herziening der grondwet gemeend, dat bovengenoemde wet onder dat woord ook verstond het lidmaatschap der Staten-Generaal en dientengevolge is het vice-presidiaat en het lidmaatschap van den Raad van State onder de onvereenigbare betrekkingen van art. 96 der grondwet opgenomen. Op autoriteit van den heer Buys [2]) kunnen wij eveneens in ons artikel die betrekkingen opnemen, want volgens hem omvat de verbodsbepaling niet alleen het lidmaatschap van de Staten-Generaal, maar ook dat der Provinciale Staten en van den Gemeenteraad.

Art. 22 ontzegt het lidmaatschap aan advocaten of procureurs, werkzaam in rechtsgedingen waarin de provincie betrokken is.

---

[1]) Memorie van toel. ad art. 21 prov. wet. Bijsterbos, bl. 76.

[2]) „De Grondwet". I, bl. 54.

Dat men ophoudt lid te zijn, als men een vereischte verliest of eene uitgesloten betrekking aanneemt, leert ons het laatste artikel van § 2 (art. 23).

De thans volgende paragrafen, § 3 „Van den rooster van aftreding der leden van de Staten" (artt. 24—26) en § 4 „Van de vergoeding der reis- en verblijfkosten van de leden der Staten" (art. 27), behoeven geene wijziging, zoodat wij over die paragrafen niet zullen spreken.

De Commissaris des Konings. In ons eerste hoofdstuk hebben wij de taak van den Commissaris des Konings in grove trekken aangegeven [1]). Wij zagen daar, dat zijn ambt uit tweeërlei bevoegdheden bestaat, waarvan de eene in de instructie, de andere in de provinciale wet omschreven wordt.

Uit den aard der zaak echter zijn deze bevoegdheden niet altijd scherp te onderscheiden, zoodat sommige bepalingen met evenveel recht in de instructie als in de provinciale wet eene plaats hadden kunnen vinden. Een gevolg hiervan is de eenigszins willekeurige plaatsing van enkele zaken, zooals b.v. in art. 34 der provinciale wet, waar het oppertoezicht over de provinciale griffie aan den Commissaris is opgedragen, terwijl art. 10 der instructie hem voor spoedige en geregelde behandeling der zaken op diezelfde griffie laat zorgen.

In de wet, waar „de bevoegdheid van den Commissaris hoofdzakelijk slechts in zoover in aanmerking (kan) komen, als zij uit zijne betrekking van voorzitter der vergadering

---

[1]) Bl. 40, 41.

van de Staten en de Gedeputeerde Staten voortvloeit", [1]) vinden wij het derde hoofdstuk der eerste afdeeling, „Van den Commissaris des Konings," aan die bevoegdheid gewijd; maar daar het grondwetsartikel 141 niet veel verandering ondergaan heeft, is het onnoodig lang bij dit hoofdstuk stil te staan.

Het eerste artikel (art. 28) legt 's Konings vertegenwoordiger de verplichting op te wonen in de gemeente, waar de vergadering der Staten wordt gehouden.

Art. 29 herhaalt de woorden der tweede alinea van art. 141 der grondwet. Hierin moet dus „zit voor in" gewijzigd worden tot „is voorzitter van". De nieuwe alinea van art. 141 handelt over de begrooting en wordt derhalve niet hier maar in de volgende afdeeling opgenomen.

Daarna volgen eenige artikelen (artt. 30—35), die uit het voorzitterschap voortvloeien. De Commissaris teekent alle uitgaande stukken (art. 30), en ontvangt, opent of brengt alle inkomende ter tafel (art. 31).

Zijne hoofdtaak wordt in art. 32 aangegeven, nl. het uitvoeren van alle besluiten en beslissingen der Staten en Gedeputeerde Staten. Wat hieronder te verstaan is, ligt niet zoo voor de hand, daar ook de Gedeputeerde Staten de besluiten der Provinciale Staten moeten uitvoeren. Dit klinkt schijnbaar tegenstrijdig, maar met uitvoering „wordt niet anders bedoeld dan die onderuitvoering, die een gevolg is van de

---

[1]) Memorie van antwoord op het verslag der Eerste Kamer ad art. 31 der prov. wet. Bysterbos, bl. 93.

bevelen door de Staten gegeven," zooals de Heer Boissevain in zijn algemeen overzicht der provinciale wet zegt [1]).

„De bepaling der tweede zinsnede (van art. 32) strekt ter verzekering van het aan den Koning volgens art. 133 (thans 140) der grondwet toekomend recht van schorsing of vernietiging". [2]) Deze alinea en de volgende zijn gegrond op den in de grondwet genoemden plicht van toezicht op de verrichtingen der Staten. De Commissaris kan de uitvoering dertig dagen uitstellen, wanneer volgens hem het besluit met wet of algemeen belang, niet met provinciaal belang, strijdt.

Ook is hij in rechtsgedingen, de provincie betreffende, eischer of verweerder (art. 33), terwijl, zooals wij reeds zeiden, het oppertoezicht over de provinciale griffie hem opgedragen is (art. 34).

Een gevolg van dit laatste is zijn voordracht aan Gedeputeerde Staten ten aanzien van de benoeming of schorsing en het ontslag der ambtenaren en bedienden van de griffie.

Vóór de in werking treding van de provinciale wet werd de geheele griffie door of vanwege den Koning benoemd, geschorst en ontslagen. Met het oog op pensioen werd toen de overgangsbepaling gemaakt van art. 175, al. 2 der provinciale wet, luidende: „Op alle burgerlijke Rijksambtenaren, thans werkzaam voor het provinciaal bestuur door of vanwege Ons benoemd en ten gevolge der bij deze wet aan de Provinciale of Gedeputeerde Staten verleende macht her-

---

[1]) Mr. Boissevain, „Algemeen overzicht der provinciale wet". bl. 58.

[2]) Memorie van toel. ad art. 32 der prov. wet. Bysterbos, bl. 104.

benoemd, is de wet van den 9den Mei 1846 (Stbl. 24), betreffende de burgerlijke pensioenen bij voortduring toepasselijk".

Wordt nu naar aanleiding der grondwetsherziening art. 105 van de provinciale wet gewijzigd, dan verliezen de ambtenaren en bedienden bij de griffie wederom het recht op pensioen, dat zij thans volgens art. 2 der pensioenwet van 9 Mei 1890 (Stbl. 78) genieten, als zijnde door de Gedeputeerde Staten benoemd, en krijgende hunne wedden of belooningen uit de Staatsinkomsten. In ons eerste hoofdstuk bij de behandeling der provinciale begrooting hebben wij reeds op dit feit gewezen [1]). Er zou dus weder eene nieuwe overgangsbepaling gemaakt moeten worden, waarbij aan degenen, die reeds in dienst zijn, hunne tegenwoordige aanspraken bij voortduring verzekerd werden. Of beter nog, en meer in den geest van art. 2 der pensioenwet, zou men bij art. 34 of elders in de provinciale wet moeten bepalen, dat de ambtenaren en bedienden bij de griffie als burgerlijke ambtenaren beschouwd werden, gebruik makende van het slot der eerste alinea van art. 2 der pensioenwet, waarin ook zij, die bij de wet als burgerlijke ambtenaren zijn of zullen worden aangemerkt, recht op pensioen uit de Staatskas bezitten. Deze bepaling vindt, volgens de memorie van toelichting op dat artikel, haren grond in de omstandigheid, dat bij de wetten op het hooger en middelbaar onderwijs de leeraren aan gymnasia en hoogere burgerscholen, tot wier oprichting de gemeenten verplicht zijn, ten aanzien van hun pensioen als burgerlijke

---

[1]) Bl. 33

ambtenaren zijn aangemerkt, maar zij zou met hetzelfde recht op de provinciale ambtenaren toegepast kunnen worden.

Wie den Commissaris des Konings bij ongesteldheid of afwezigheid vervangt, wordt in het laatste artikel van het hoofdstuk (art. 35) gezegd.

De Griffier. Ofschoon geen enkel artikel der grondwet over den griffier handelt, maakt toch de herziening van 1887 eenige wijzigingen in het vierde hoofdstuk „Van den Griffier" noodzakelijk, al zijn zij niet van groot belang.

De griffier, door de Staten benoemd (art. 36), zal ook in het vervolg door wijziging van art. 105 der provinciale wet een zuiver provinciaal ambtenaar worden, waarom dan ook, ten minste voor zoover zijn pensioen aangaat, op hem toepasselijk is hetgeen wij hierboven omtrent de ambtenaren en bedienden bij de griffie gezegd hebben.

Evenals in art. 17 voor de leden der Provinciale Staten zal in art. 37 voor den griffier het verouderde vereischte: „in het volle genot der burgerlijke en burgerschapsrechten", moeten wegvallen en vervangen worden door een dergelijk vereischte als in art 17 aangenomen is [1]).

Verder moet in art. 39, dat den griffier eenige betrekking bij een in de provincie gelegen waterschap ontzegt, ook veenschap en veenpolder genoemd worden, omdat sedert 1887 [2]) daarop eveneens van toepassing is, wat de memorie van toelichting ad art. 39 over de betrekkingen bij water-

---

[1]) Bl. 48.

[2]) Zie art. 190 der grondwet.

schappen zegt [1]), nl. dat zij „worden uitgesloten, vanwege het gezag, dat het college, waartoe hij (de griffier) behoort, over die instellingen uitoefent".

Eindelijk zal in het artikel over de eedsaflegging (art. 40), evenals in art. 129 der grondwet, het „op de wijze zijner godsdienstige gezindheid" moeten wegvallen en de redactieverbetering in de laatste alinea over den zuiveringseed moeten aangebracht worden.

De Leden der Gedeputeerde Staten. Hoofdstuk V, „Van de leden der Gedeputeerde Staten", op dezelfde wijze onderverdeeld als het hoofdstuk over de leden der Provinciale Staten, kan, wanneer de provinciale wet herzien wordt, geheel ongewijzigd blijven. Het grondwetsartikel (art. 139), dat over de Gedeputeerde Staten handelt en omtrent hunne samenstelling niets anders zegt dan dat zij uit en door de Staten benoemd worden, is trouwens ook ongewijzigd uit de vorige grondwet overgenomen.

Alleen zal art. 53 der provinciale wet, waarin de onvereenigbare betrekkingen opgenoemd worden, eene kleine verandering moeten ondergaan. Evenals in art. 39 moet ook hier bij „dijkgraaf, lid of beambte van het bestuur van een in de provincie gelegen waterschap" gevoegd worden „veenschap of veenpolder", en hier weder om dezelfde reden, want „in het college behooren geen personen te zitten, die aan het toezicht van Gedeputeerde Staten onderworpen zijn". [2])

---

[1]) Bijsterbos, bl. 124.

[2]) Memorie van toel. ad art. 53 der prov. wet. Bijsterbos, bl. 137.

§ 2. *Vergaderingen der Provinciale Staten en der Gedeputeerde Staten.*

Vergaderingen der Provinciale Staten. De artikelen 129—132 der grondwet, ten aanzien der Statenvergaderingen bepalingen voorschrijvende voor het grootste gedeelte herhalingen van of verwijzingen naar de bepalingen der vergaderingen van de Staten-Generaal, worden nader uitgewerkt in § 1 van het zesde hoofdstuk der provinciale wet, in welke paragraaf dan ook de veranderingen aangebracht zullen moeten worden, die wij in ons eerste hoofdstuk naar aanleiding der genoemde grondwetsartikelen opgemerkt hebben.

Waar (art. 63) en wanneer (art. 64) vergaderd wordt, de onderscheiding in gewone (art. 65) en buitengewone (art. 66) vergaderingen, de openbaarheid daarvan (art. 69), het onderzoek der geloofsbrieven (art. 70), dat alles kunnen wij met stilzwijgen voorbijgaan tot art. 71, waarin de ambtseed voorgeschreven wordt. Hier moet natuurlijk de verandering van art. 129 der grondwet gemaakt worden evenals bij den griffier.

De volgende artikelen (artt. 72—83) handelen over het stemmen. Art. 72 moet, evenals art. 131 der grondwet gedaan heeft, de woorden „elk volgens eed en geweten" doen vervallen. Naar analogie van art. 97 der grondwet zullen, al wordt er in het vierde hoofdstuk niet over gesproken, in art. 74 de leden ook niet gerechtelijk vervolgbaar moeten zijn voor hetgeen zij schriftelijk aan de vergadering hebben overgelegd. De grondwet zegt in art. 132, dat de stemming over zaken en personen geschieden moet zooals in artt. 106 en

107 geschreven staat. Dientengevolge zullen artt. 76 en 77 der provinciale wet moeten vervangen worden door de woorden van artt. 106 en 107 der grondwet en dus moeten luiden:

Art. 76. „Alle besluiten over zaken worden bij volstrekte meerderheid der stemmende leden opgemaakt."

„Bij staken van stemmen wordt het nemen van het besluit tot eene volgende vergadering uitgesteld.

„In deze, en evenzoo in eene voltallige vergadering wordt van staken van stemmen, het voorstel geacht niet te zijn de dagmen.

sen en vemming moet geschieden bij hoofdelijke oproeping, teerde Staten der leden dit verlangt en alsdan mondeling."

die tot die c „De stemming over personen voor benoemingen soms eene hten geschiedt bij gesloten en ongeteekende briefjes. het toezi olstrekte meerderheid der stemmende leden beslist; de auto en van stemmen beslist het lot."

zonder krijgen dan ook in de Statenvergadering de betere

Rerscheiding tusschen stemmingen over zaken en die over ove sonen, welke bij de stemmingen in de Kamers is aangewa nen, terwijl toch de bepalingen van artt. 78—83, betrekkelijk benoemingen of voordrachten, kunnen blijven bestaan, uitgenomen de laatste alinea van art. 83: „Indien bij de derde of de vierde stemming de stemmen staken, beslist het lot", welke alinea dan overbodig geworden zal zijn door de slotwoorden van het nieuwe art. 77.

Vergaderingen der Gedeputeerde Staten. De veranderingen, die bij eventueele herziening in § 2 van het zesde hoofdstuk, „Van de vergadering der Gedeputeerde Staten", gemaakt

zullen moeten worden, zijn eigenlijk dezelfde als in § 1. Want al spreekt de grondwet niet over die vergaderingen, de provinciale wet geeft hare bepalingen daaromtrent in dezelfde woorden als die van de bepalingen omtrent de Statenvergaderingen, zoodat er geene reden bestaat om, waar de laatstgenoemde gewijzigd moeten worden, welke wijzigingen grootendeels niet veel meer dan redactie-verbeteringen zijn, ook niet dezelfde wijzigingen in de eerstgenoemde te brengen.

Het eerste artikel der tweede paragraaf (art. 85) verwijst naar § 1. Artt. 63, 73 en 74, maar dit laatste slechts gedeeltelijk gezegd, gelden ook voor de vergadering der Gedeputeerde Staten. Art. 77 is beter op zijne plaats bij de artikelen over de stemmen, nl. artt. 88—90, die ook de wijziging van de vorige paragraaf zouden moeten ondergaan.

Art. 88 moet vervangen worden door art. 76 in overeenstemming gebracht met het grondwetsart. 106 en dus alleen behandelen stemming over zaken. Art 89 kan dan blijven, want „voor een college van bestuur schijnt een voorschrift omtrent hoe tot afdoening, waar die niet kan opgeschorst blijven, te laat komen, onmisbaar." [1]) Daarna moet art. 90 weer alleen handelen over stemming over personen en dus de woorden van art. 77, gewijzigd naar art. 107 der grondwet, overnemen.

Verdere wijzigingen zijn in deze paragraaf, en daardoor dan ook in de eerste afdeeling der provinciale wet niet noodig.

---

[1]) Memorie van toel. ad art. 88 der prov. wet. Bijsterbos, bl. 156.

TWEEDE AFDEELING.

Macht der Provinciale Staten.

Kon van de volgorde in de tweede afdeeling van het vierde hoofdstuk der grondwet van 1848 gezegd worden, dat zij vreemd en onstelselmatig was, van die in de tweede afdeeling der provinciale wet geldt hetzelfde.

Want niet alleen is in die wet de wonderlijke opeenvolging van onderwerpen van de grondwet nagevolgd, behalve dan dat de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken vóór het schorsen en vernietigen der besluiten van de Staten en Gedeputeerde Staten staat, maar ook met betrekking tot de zaken, die tot die onderwerpen gebracht moeten worden, treffen wij soms eene vreemde plaatsing aan, zooals b.v. ten opzichte van het toezicht op gemeentebesturen, dat in het hoofdstuk over de autonomie eene plaats heeft gevonden, terwijl het toch zonder twijfel bij het zelfbestuur behoort.

Reeds in 1850 bij de beraadslagingen in de Tweede Kamer over het ontwerp der provinciale wet in het algemeen gevoerd, was deze volgorde voor sommigen een grief en in het feit, dat de autonomie der Provinciale Staten, „dat, wat met hun naam, met hunnen historischen oorsprong, met hunne bestemming in het nauwste verband en als het ware voorop staat", [1]) niet terstond na de algemeene bepalingen kwam, daarin zocht o. a. de Heer Backer meer dan een enkel navolgen van de artikelen der grondwet, door er in te zien eene „strek-

---

[1]) Bijsterbos, bl. 22.

king om den werkkring der Staten onbeduidender voor te stellen, dan dezelve eigenlijk is." [1])

Ten einde in het vervolg dergelijke beweringen onmogelijk te maken, zal men, wanneer de provinciale wet herzien mocht worden, ook daarin de betere volgorde, in 1887 bij de grondwet ingevoerd, moeten overnemen, altijd met uitzondering van de bepalingen omtrent den Commissaris des Konings, die, zooals wij gezien hebben, in de provinciale wet in de eerste afdeeling staan.

Overeenkomstig de grondwet zullen dan achtereenvolgens de volgende onderwerpen in de tweede afdeeling der wet behandeld worden:

1°. Algemeene bepalingen.
2°. Autonomie der Staten.
3°. Zelfbestuur der Staten.
4°. Provinciaal financiewezen.
5°. Dagelijksche leiding en uitvoering van zaken.
6°. Toezicht van het centraal gezag op de verrichtingen der Staten.

Dat het financiewezen niet onmiddelijk op de autonomie, waartoe het behoort, volgt, vloeit natuurlijk uit de volgorde der grondwet voort.

Deze onderwerpen nu, welke wij thans een voor een na zullen gaan, vormen met uitzondering van enkele bepalingen de stof voor de afzonderlijke hoofdstukken der afdeeling.

---

[1]) Bijsterbos, bl. 22.

§ 1. *Algemeene Bepalingen.*

Men kan het eerste hoofdstuk „Algemeene bepalingen", in twee deelen splitsen.

Het eerste deel, artt. 92—97, bevat werkelijk eenige bepalingen van algemeenen aard, die geen wijziging behoeven naar aanleiding der grondwetsherziening. Alleen zullen uit art. 94, waarin gezegd wordt, dat met betrekking tot de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie alles aan de Provinciale Staten behoort, wat niet uitdrukkelijk bij deze of eenige andere wet aan Gedeputeerde Staten is opgedragen, de woorden „met betrekking tot de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden" verwijderd moeten worden, op gronden later uiteen te zetten, als wij genaderd zullen zijn aan de taak der Gedeputeerde Staten, behandeld in het hoofdstuk over de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken.

Maar het tweede deel der afdeeling, artt. 98—102, behandelt een gedeelte der totstandkoming van de provinciale reglementen en verordeningen, benevens de afkondiging daarvan, en is dus ook op het voetspoor der gemeentewet veel meer op zijn plaats in het hoofdstuk over de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie bij de andere artikelen, die over het maken van reglementen en verordeningen spreken dan bij de algemeene bepalingen. Het is mogelijk, dat deze artikelen in het eerste hoofdstuk geplaatst zijn, omdat de bepalingen over de autonomie eerst zooveel verder komen, maar na 1887, nu in de grondwet de autonomie vooraan is gekomen, ten gevolge waarvan dit onderwerp bij herziening der provinciale wet waarschijnlijk terstond na de algemeene bepalingen zal

behandeld worden, is deze reden vervallen en is de weglating van de artt. 98—102 uit het eerste hoofdstuk in allen deele wenschelijk.

§ 2. *Autonomie der Staten.*

In ons vorige hoofdstuk hebben wij gezegd [1]), dat autonomie der Staten regeling en bestuur van de huishouding der provincie is. Zal dus bij eventueele herziening de verbeterde volgorde der grondwet gevolgd worden in de provinciale wet, dan moet op de algemeene bepalingen in hoofdzaak de inhoud volgen van het vierde hoofdstuk: „Van de regeling en het bestuur van het provinciale huishouden." Maar in hoofdzaak slechts, want bij nadere beschouwing van artt. 130—148 is het aanstonds duidelijk, dat onder die regeling en dat bestuur zaken gebracht zijn, die vreemd aan de autonomie, een onderdeel van het zelfbestuur der Staten vormen.

Immers, indien het waar is, wat wij hierboven gezegd hebben, dat tot de huishouding der provincie alleen behoort de administratie met uitzondering van justitie en defensie, dan hooren de bepalingen omtrent het toezicht op waterstaat en gemeentebesturen, die wij in het vierde hoofdstuk aantreffen, niet daar, maar in het derde thuis, dat over zelfbestuur handelt. Evenals in het eerste hoofdstuk is dus ook in het vierde schifting noodzakelijk en al dadelijk is de verdeeling in twee paragrafen overbodig, daar de tweede paragraaf „Van het

---

[1]) Bl. 9.

toezicht op de gemeentebesturen" geheel uit het hoofdstuk gelicht moet worden.

Gaan wij nu de onderwerpen na, die te recht in de provinciale wet aan de Staten tot regeling en bestuur zijn overgelaten, als behoorende tot de huishouding der provincie, dan moet geen volledige opgave verwacht worden. Want zeer juist zegt de memorie van toelichting ad art. 131 [1]): „De wetgever kan alle onderwerpen van provinciaal huishoudelijk belang niet opgeven. Alles, wat dit belang vorderen zal, te voorzien is onmogelijk. Het is echter geraden, de voornaamste onderwerpen te vermelden, opdat de te dien aanzien aan de Staten toekomende bevoegdheid niet betwist of betwijfeld worde."

De onderwerpen dan, die in de eerste plaats genoemd moeten worden, zijn voorzeker het maken van provinciale reglementen en verordeningen en de zorg voor het provinciaal financiewezen. Dit laatste onderwerp, ten minste wat betreft de provinciale belastingen, begrooting en rekening, wordt echter, evenals in de grondwet in afzonderlijke artikelen, ook in de wet in een afzonderlijk hoofdstuk behandeld, waarom het later op zich zelf beschouwd zal worden. Maar de wetgevende macht der Staten, het eerste en voornaamste deel van hun gezag, moet hier besproken worden, en de bepalingen daaromtrent moeten niet zooals thans aan het einde van het hoofdstuk komen, maar terstond na art. 130, welk artikel volgens de wijziging in art. 134 der grondwet

---

[1]) Bysterbos bl 308.

gebracht behoort te luiden: „Aan de Staten behoort de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie."

Over die wetgevende macht handelen artt. 140—142, benevens artt. 98—102 uit het eerste hoofdstuk, zooals wij reeds bij de algemeene bepalingen opmerkten [1]).

Art. 140 zegt: „Zij (de Staten) maken de reglementen en verordeningen, die zij voor het provinciaal belang noodig oordeelen, en onderwerpen die aan Onze goedkeuring."

Natuurlijk moet hierbij het slot van art. 134 der grondwet gevoegd worden: „deze kan niet worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit, den Raad van State gehoord"; om alzoo ook in de provinciale wet het preventief toezicht des Konings aan voorwaarden te binden, het toezicht, dat bij de provinciale verordeningen met zooveel moeite in de grondwet behouden is gebleven, en slechts aangenomen werd, zooals wij vroeger [2]) zagen, toen de Regeering de slotwoorden van art. 134 aan het artikel toevoegde.

De provinciale wetgever mag zich alleen inlaten met onderwerpen van zuiver provinciaal belang. Hij is niet bevoegd te treden op het gebied van het algemeen Rijksbelang (art. 141 der prov wet).

Maar wij hebben gezien, dat de grenzen tusschen die belangen nooit nauwkeurig te trekken zijn, zoodat botsing soms onvermijdelijk is. Om die te voorkomen stelt art. 142 vast, dat de bepalingen der reglementen en verordeningen

---

[1]) Bl. 62.

[2]) Bl. 16.

van rechtswege ophouden te gelden, zoodra omtrent het daarin geregelde onderwerp door eene wet of een algemeenen maatregel van inwendig bestuur voorschriften worden gegeven. (Het woord „inwendig" is sedert 1887 bij „algemeene maatregel van bestuur" weggelaten.)

Naar aanleiding van dit artikel heeft de Heer Verwey Mejan bij de beraadslagingen in de Tweede Kamer in 1850 gevraagd [1]), hoe het mogelijk was, dat, waar de provinciale wetgever toch alleen zaken van zuiver provinciaal en niet van algemeen Rijksbelang regelde, dezelfde zaak tevens door eene wet of eenen algemeenen maatregel van bestuur geregeld kon worden. De Minister van Binnenlandsche Zaken antwoordde hem hierop [2]): „Schijnt het onderwerp uit zijnen aard eene zaak van provinciaal belang, dan is, zoolang de wetgever of het algemeen bestuur zich de zaak niet heeft aangetrokken en geene regelen daaromtrent heeft gesteld, de provinciale vertegenwoordiging tot regeling bevoegd. Wordt echter de zaak daarna door het Staatsgezag als een algemeen belang behandeld, geeft de wetgever algemeene regelen voor het gansche Rijk, dan houden de provinciale bepalingen op te werken. Dit is de eenvoudige zin, dit is het verband tusschen de beide artt. 141 en 142. Er wordt hier ondersteld, dat de zaak, aan geene algemeene voorschriften onderworpen, tot dusver als een provinciaal belang beschouwd werd; zijn die algemeene voorschriften gegeven, dan is daardoor de provinciale

---

[1]) Bysterbos, bl. 321.
[2]) Bysterbos, bl. 321.

wetgever uitgesloten, waar de algemeene wetgever zijn recht doet gelden."

Op artt. 140—142 moeten de artt. 98—102 volgen. Ook de gemeentewet heeft de hiermede overeenstemmende bepalingen opgenomen in het tweede hoofdstuk „Van de plaatselijke verordeningen", van den titel handelende over de regeling en het bestuur van de huishouding der gemeente.

Art. 98 geeft den tijd aan, waarbinnen de beslissing des Konings omtrent de aan Hem ter goedkeuring onderworpen reglementen en verordeningen moet bekend gemaakt worden.

Art. 99 eischt onverdeelde goed- of afkeuring der door de Staten gemaakte verordeningen en is dus een bewijs, dat de Koning niet medewetgever der provincie is, maar slechts bij het vaststellen der provinciale verordeningen preventief toezicht houdt.

Het volgende artikel (art. 100) zal wegens het in 1887 veranderde systeem der begrooting eene kleine wijziging moeten ondergaan. Het spreekt over de afkondiging door plaatsing in het provinciale blad en algemeen verkrijgbaarstelling van alle algemeene provinciale reglementen en verordeningen en voegt daar bij „de door Ons goedgekeurde begrootingen en rekeningen, betreffende de enkel provinciale en huishoudelijke inkomsten en uitgaven." Maar nu er slechts ééne begrooting aangenomen is, zal men in art. 100 naar analogie van art. 137 der grondwet de woorden „betreffende de enkel provinciale en huishoudelijke inkomsten en uitgaven" weg moeten laten.

Art. 101 behandelt de in werking treding der reglemen-

ten en verordeningen, terwijl art. 102 het formulier van afkondiging geeft, zoowel voor degene, die de goêdkeuring des Konings behoeven, als voor degene, die haar niet noodig hebben.

Met de laatste zijn de belasting-verordeningen bedoeld, die door de wet bekrachtigd worden. Maar daar deze wettelijke bekrachtiging vervalt, moet art. 102 eenigszins gewijzigd worden. De derde alinea moet nl. luiden: „De inhoud van het vastgestelde, de dagteekening van het besluit, waarbij Onze goedkeuring is verleend", en de slotalinea: „De afkondiging van het stuk geschiedt binnen veertien dagen nadat Onze goedkeuring is verleend."

De afkondiging behoort tot de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken en wordt deswege aan Gedeputeerde Staten opgedragen.

Thans keeren wij tot het vierde hoofdstuk terug om te zien, welke andere onderwerpen van provinciaal huishoudelijk belang de wet nog heeft opgegeven en wij vinden dan vier artikelen, nl. artt. 131, 132, 134 en 135, die dergelijke onderwerpen aangeven.

In de eerste plaats (art. 131) de regeling van alles, wat de geldmiddelen der provincie aangaat. De inrichting van het financiewezen wordt, gelijk wij zeiden, later afzonderlijk behandeld. In de tweede plaats hebben de Staten het beheer over de provinciale eigendommen (art. 132). Verder (art. 134) bevelen zij, behoudens de bepalingen der wet door art. 188 der grondwet gevorderd, het aanleggen of verbeteren van provinciale wegen, gebouwen, werken en inrich-

tingen; zij beoordeelen en beslissen (art. 135) of de provincie rechtsgedingen zal voeren.

Het hier tusschenin staande art. 133: „De besluiten door de Staten omtrent de in de artt. 131 en 132 bedoelde zaken te nemen, behoeven Onze goedkeuring", kwam in het ontwerp der provinciale wet eerst na art. 135. Ten gevolge echter van in de Tweede Kamer gemaakte bedenkingen omtrent schade en omslachtigheid, bedenkingen, waarmede de Regeering zich wel vereenigen kon [1]), is het artikel verplaatst en onmiddelijk na art. 132 gekomen.

De heer Buys, die het preventief toezicht des Konings altijd zoozeer in strijd acht met de autonomie der Staten, kan zich ook weder in het geheel niet vereenigen met art. 133 en acht het voorschrift zelfs strijdig met de grondwet. Naar aanleiding hiervan zegt hij [2]): „Het is inderdaad vreemd, dat bij de behandeling van de provinciale wet art. 133 zoo weinig oppositie heeft uitgelokt. Wel gaan er in de afdeelingen van de Tweede Kamer stemmen op, welke de grondwettigheid van het voorschrift betwijfelen, maar de tegenspraak van de Regeering scheen voldoende om dien twijfel te onderdrukken, hoe volstrekt onvoldoende die tegenspraak ook zijn mocht. „Dat de Grondwet, — dus luidde de me„morie van beantwoording — door de uitdrukking: aan de „Staten wordt de regeling en het bestuur van het provinciaal „huishouden overgelaten, alle de door de Staten daaromtrent

---

[1]) Bijsterbos, bl. 310.

[2]) „De Grondwet". II, bl. 201 noot.

„te nemen besluiten van het vragen der Koninklijke goed-„keuring zou hebben willen vrijstellen, is niet waarschijnlijk. „In hetzelfde art. 131 wordt toch op de door de Staten in „het provinciaal belang te maken verordeningen de bekrach-„tiging des Konings gevorderd." De zin van dit betoog is moeilijk te vatten. Uit het feit, dat de Grondwet zelve eene uitzondering maakt op het beginsel dat zij stelt, zou moeten volgen, dat de gewone wetgever, maar buiten de grondwet om, hetzelfde doen mag. Het tegendeel is waar: juist omdat de gewone wetgever dit niet vermocht, kwam de Grondwet er toe, en moest zij er toe komen, om zelve de uitzondering te stellen, die zij op het door haar aangenomen beginsel noodig keurde. Wat beteekent een grondwettig beginsel, wanneer de gewone wetgever bevoegd is daarvan zooveel af te nemen als hij zelf goed vindt?"

Bij herziening der provinciale wet zal het zeker noodzakelijk zijn om de vraag te stellen, of art. 133 met de grondwet in strijd is en het eens zijnde met den Heer Buys zou ik meenen, dat die vraag bevestigend beantwoord moet worden, zoodat dan het geheele artikel zou dienen te vervallen, maar men zal toch ook moeten letten op andere dan de door den Heer Buys aangehaalde woorden van Minister Thorbecke, nl. die van de memorie van toelichting op dit artikel [1]): „Ook in het provinciaal huishoudelijk bestuur is toezicht op de handelingen der Staten noodig. Het belang der ingezetenen eischt voorzorg tegen het nemen van onbe-

[1]) Bijsterbos, bl. 309.

dachte besluiten, die de provincie zeer zouden kunnen benadeelen en voor de toekomst aan drukkende verplichtingen onderwerpen."

De overige artikelen van het vierde hoofdstuk moeten elders in de wet eene plaats vinden.

Artt. 136—138 handelen over het toezicht der Staten op den waterstaat. Zij hooren in het hoofdstuk over het zelfbestuur thuis, al is onder dat toezicht ook een wetgevende macht der Staten begrepen. Immers de waterstaat is een onderwerp van Rijkswetgeving en dientengevolge het maken van waterschapsreglementen door de Staten een uitvoeren van 's lands wetten. Later, als wij op deze artikelen terugkomen, zullen de groote wijzigingen besproken worden, die daarin naar aanleiding van de grondwetsherziening gemaakt moeten worden.

Art. 139 over den doorvoer, uitvoer en invoer staat thans te recht in het vierde hoofdstuk der provinciale wet, daar in de grondwet van 1848 de bepaling hieromtrent in het artikel over de regeling en het bestuur van het provinciaal huishouden stond. Maar in het vervolg zal het artikel bij de belastingen, dus in het hoofdstuk over het provinciaal financiewezen moeten komen, wijl ook in 1887 dezelfde verplaatsing in de grondwet bewerkstelligd is.

Dat met het toezicht op den waterstaat ook § 2 „Van het toezicht op de gemeentebesturen" uit dit hoofdstuk gelicht moet worden, hebben wij reeds boven gezegd. [1])

---

[1]) Bl. 63, 64.

§ 3. *Zelfbestuur der Staten.*

„Wanneer de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur het vorderen, verleenen de Staten hunne medewerking tot uitvoering daarvan."

Aldus luidt het eenige grondwetsartikel, dat over zelfbestuur handelt, en aldus moet ook het eerste artikel luiden van het hoofdstuk der provinciale wet „Van de door de Staten uit te voeren wetten en Koninklijke bevelen."

Tegenwoordig zijn de woorden van het eerste artikel (art. 127) van dat hoofdstuk anders, nl.:

„De Staten worden belast met de uitvoering van de wetsbepalingen en algemeene maatregelen van inwendig bestuur, betreffende het bijzonder bestuur van den waterstaat;

„de vereeniging en splitsing van gemeenten;

„het onderwijs, voor zooveel het wordt gegeven op scholen, door de provincie, door gemeenten of bijzondere personen opgericht;

„het armbestuur;

„de nijverheid;

„voorts van alle wetten, welker uitvoering hun door Ons wordt opgedragen."

Maar dit artikel is nog in overeenstemming met art. 130 der grondwet van 1848, dat de Staten belastte met de uitvoering van die wetten en bevelen „welke de wet zal aanwijzen", en het wijst dus aan welke wetten de Staten in den regel zullen hebben uit te voeren.

In ons vorig hoofdstuk [1]) hebben wij de fouten van dit

---

[1]) Bl. 18.

systeem aangetoond en tevens gewezen op de verbeteringen in de grondwet ten aanzien van dit punt aangebracht, welke verbeteringen nu ook in de provinciale wet zullen moeten doorwerken en dan voorzeker in art. 127 niet een meer volledigen catalogus zullen doen ontstaan, maar integendeel dezen geheel zullen laten verdwijnen.

Door de grondwet is tegenwoordig aan wetgever en Koning onbeperkte vrijheid gelaten in het opdragen van zelfbestuur aan de Provinciale Staten, maar omgekeerd is de vrijheid even groot in het ontnemen daarvan. In hoeverre dus van de Staten medewerking wordt gevorderd bij het tenuitvoerleggen van wetten of algemeene maatregelen van bestuur, hangt alleen af van de wetten, die daaromtrent bepalingen inhouden of liever nog van den geest der Regeering, door wie deze bepalingen worden gemaakt.

En als wij dan ons oog richten op de provinciale wet, en daarin op de twee artikelen, die na art. 127 volgen en die ook over het zelfbestuur in het algemeen handelen, dan zien wij daar, dat het niet in den geest lag van Thorbecke, den auteur der wet, om veel aan het zelfbestuur der Staten over te laten, want de bepalingen in die artikelen vervat kunnen eene groote beperking zijn voor de vrijheid der Staten in zake het uitvoeren van wetten en algemeene maatregelen van bestuur.

Meermalen is dan ook gevraagd, of deze artikelen niet in strijd zijn, zooal niet met de woorden, dan toch met den geest der grondwet. Vandaar dat wij met het oog op eene mogelijke herziening der provinciale wet eenige oogenblikken

stil moeten staan bij artt. 128 en 129, om de vraag te stellen of dit zoo is en of derhalve wijziging noodig is, op grond dat thans de geslachten gekomen zijn, waarvan de heer Buys spreekt, als hij zegt [1]: „Immers het kan zeer wel zijn, dat de geslachten, die komen, gunstiger zullen denken over decentralisatie dan het thans levende geslacht en de oplossing van meer dan een der vele geschillen, welke tegenwoordig ons politieke leven verbitteren, zullen zoeken en vinden in uitbreiding van het zelfstandig aandeel, aan de Staten in de uitvoering van 's lands wetten toegekend."

De bedoelde artikelen der provinciale wet luiden aldus:

Art. 128. „De algemeene voorschriften en bevelen door Ons te geven omtrent de uitvoering der wetten, waarvan de uitvoering aan de Staten is opgedragen, worden door hen nageleefd."

Art. 129. „Wanneer de Staten niet, of niet behoorlijk, voor de uitvoering der in artt. 127 en 128 bedoelde wetten, maatregelen en bevelen zorgen, kan Onze commissaris door Ons, bij een in het Staatsblad te plaatsen, met redenen omkleed besluit, worden gemachtigd, om in de uitvoering te voorzien."

De schriftelijke gedachtenwisseling over deze artikelen was in 1850 onbeduidend, discussies in de Kamer ontbraken geheel. Blijkbaar was men in die dagen bevreesd voor te groote macht der Provinciale Staten, wat ook duidelijk uitkomt in de memorie van toelichting ad art. 128, waar wij lezen [2]:

---

[1] „De Grondwet". II, bl. 77.

[2] Bijsterbos, bl. 307.

„De Staten, waar zij als uitvoerders der algemeene wetten handelen, zijn agenten der uitvoerende Rijksmacht. Zij behooren dus aan de bevelen, die deze omtrent de uitvoering in het algemeen geeft, gebonden te zijn. Dit wordt trouwens reeds door art. 130 (oud) der grondwet geboden. Hun behoort bovendien, gelijk aan 's Rijks ambtenaren, zoo zij voor de uitvoering der wet en der daarop gegronde Koninklijke bevelen niet, of niet behoorlijk, zorgen, die uitvoering, die nooit mag achterblijven, onttrokken te kunnen worden. Zoodanige onttrekking zal echter niet te spoedig en slechts openlijk dienen te geschieden. Art. 126 (129) beveelt deswege, dat het daartoe te nemen besluit in het Staatsblad worde geplaatst."

Daar toch sommige leden der Kamer oordeelden, dat de Regeering hier wel wat ver ging in het beperken van de zelfstandigheid der Provinciale Staten, werd in het voorloopig verslag gevraagd, of het niet wenschelijk zou zijn in het geval van art. 129 ook den Raad van State te hooren, maar de Regeering antwoordde hierop [1]): „De Raad van State schijnt op dit besluit niet te worden gehoord. Het geldt hier louter de uitvoering van wetten en bevelen, die slechts door het algemeen bestuur, niet door een buiten het dagelijksch beleid der zaken geplaatst college kan worden beoordeeld."

Het scheen wel of de Regeering de door de grondwet aan de Staten verleende bevoegdheid tot een ijdel woord wilde maken en zich zelve op dit punt absolute macht wilde ver-

---

[1]) Bijsterbos, bl. 308.

schaffen, door de Staten geheel op één lijn met Rijksambtenaren te stellen.

Is dit nu niet in strijd met de bedoeling der grondwet en met het zuiver beginsel van zelfbestuur?

Velen meenden van ja, vandaar dat na 1850 vaak stemmen opgingen om de ongrondwettigheid van artt. 128 en 129 aan te toonen.

Mr. A. R. Arntzenius zegt hieromtrent in een opstel in de Bijdragen tot de kennis van het Staats-, Provinciaal- en Gemeentebestuur in Nederland [1]), „dat de provinciale wet geene genoegzame waarborgen schenkt tegen bureaucratie en centralisatie. De artt. 128 en 129 schenken der Regeering eene macht, die haar naar de bedoeling der grondwet niet toekomt." Elders in hetzelfde opstel omschrijft hij dit [2]): „De genoemde artikelen zijn daarom vooral van beteekenis, omdat uitvoering het geven van bevelen omtrent wetsuitlegging, het beslissen van geschillen omtrent de uitvoering (zie art. 153 der provinciale wet) omvat. — Wel verre van vrij te zijn in hun oordeel over de uitvoering, waarmede zij uitdrukkelijk zijn belast, hebben zij zich te houden aan 's Konings bevel. Overtreden zij, in strijd met de wet, dat bevel, de Commissaris des Konings kan hun taak overnemen." Maar hij erkent toch eenige zelfstandigheid, waar hij verder zegt [3]): „De bevoegdheid uit art. 128 voortvloeiende heeft overigens hare

---

[1]) Bijdragen XXV, bl. 76.
[2]) Bijdragen XXV, bl. 74.
[3]) Bijdragen XXV, bl. 75.

natuurlijke grenzen. Daar, waar aan Gedeputeerde Staten eene bepaalde rechtsmacht is opgedragen, kan de Regeering met bevelen omtrent wetsuitlegging niet tusschenbeide treden. De natuurlijke en eigenaardige taak eens rechters is immers een zelfstandig oordeel te vellen over de aan hem onderworpen vragen van wetsuitlegging en de wet, die rechterschap opdraagt, sluit dus vanzelf de toepassing uit van elke andere wet, die den Koning bevoegd verklaart omtrent wetsuitlegging bevelen te geven."

Mr. J. T. Buys, die ook van oordeel is, dat de provinciale wet het zelfbestuur der Staten te veel beperkt, gaat echter niet zoo ver als de Heer Arntzenius. Hij is het met dezen eens, dat de bevelen van art. 128 niet aan Gedeputeerde Staten kunnen voorschrijven, hoe zij de administratieve geschillen hun ter beoordeeling voorgelegd, zullen moeten beslissen, maar volgens hem omvat het vrije territoir meer. Hij zegt: [1]) „Waar de wet handelingen en besluiten van andere corporatiën aan de goedkeuring van de Staten onderwerpt, is de Minister zeker niet bevoegd aan die Staten het besluit voor te schrijven, dat zij nemen moeten. Hij kan hun niet bevelen goed te keuren, wat zij afkeuren, of te weigeren, wat naar hun inzien voor gunstige beschikking vatbaar is. En waarom niet? Omdat de Minister zoodoende, in strijd met de wet, zich zelven eene macht van goed- of afkeuring zoude aanmatigen, welke de wet aan anderen gegeven heeft. Welnu van de verklaring van de wet geldt,

[1]) „De Grondwet". II, bl. 74, 75.

dunkt mij, juist hetzelfde. Of wat is de wet uitvoeren anders dan haar zoo toepassen als zij, naar onze zelfstandige opvatting van haren inhoud, moet worden toegepast? De ambtenaar voegt zich onvoorwaardelijk naar de bevelen van den Minister, en natuurlijk, want deze voert uit, niet hij. Maar Gedeputeerde Staten, door de wet tot uitvoering geroepen, kunnen dan ook niet met ambtenaren op één lijn worden gesteld, omdat op hen een plicht rust, welke aan laatstgenoemden niet werd opgelegd. Bestond er tusschen beiden volkomen gelijkheid, de naam van Gedeputeerde Staten zou evenmin onder het besluit tot uitvoering passen als de naam van den Referendaris, die naar de aanwijzingen van den Minister het besluit opmaakt. Als dus de provinciale wet gewaagt van bevelen omtrent de uitvoering der wetten, waarvan de uitvoering aan de Staten is opgedragen, dan kunnen die bevelen op allerlei betrekking hebben, maar juist niet op de verklaring, welke aan de wet zal moeten gegeven worden, omdat zulk een bevel de opdracht tot uitvoering, door de wet gedaan, zou vernietigen, en daartoe is de Regeering niet bevoegd." Hij voegt er echter aan toe, dat het altijd moeilijk zal zijn, de juiste grens te vinden van de bevoegdheid, welke de Regeering aan art. 128 der provinciale wet ontleent.

Toen bij de herziening in 1887 een dergelijke bepaling als art. 129 in de grondwet aangenomen werd met betrekking tot de gemeentebesturen (art. 144, al. ult.), terwijl dit met betrekking tot de Provinciale Staten nagelaten was, ontstond er een nieuwe reden van ongrondwettigheid, waar Jhr. Mr.

J. Röell in zijne Kantteekeningen op wijst [1]: „Als dit geval met betrekking tot de gemeenten wordt geregeld, moet het dan ook niet in art. 133 (135) der Grondwet, opzichtens de Staten, geschieden; wil men voorkomen, dat uit de niet-vermelding worde afgeleid, dat art. 129 prov. wet niet meer geoorloofd is?"

Ook de Heer Mackay heeft in 1886 bij de beraadslagingen in de Tweede Kamer over art. 144 der grondwet dit punt besproken, zeggende [2], dat indien eene soortgelijke bepaling (als art. 129) niet in de gemeentewet kon worden opgenomen zonder de bepaling van art. 144, die de Minister wenschte, dan daarmede uitgemaakt was, dat art. 129 der provinciale wet ongrondwettig was, want voor het provinciaal bestuur vond men dienaangaande geene bepaling in de grondwet.

Minister Heemskerk was het hierin niet met den Heer Mackay eens [3], omdat art. 129 steunde op art. 141 der grondwet, waarin de Commissaris met het toezicht op de verrichtingen der Staten wordt belast, iets wat ook reeds door zijn voorganger Minister Thorbecke in 1850 was gezegd in de memorie van antwoord bij de behandeling van art. 31 der provinciale wet [4].

De Heer Mackay heeft daarop den Minister er op gewezen [5],

---

[1] Bl. 37.
[2] Arntzenius VII, bl. 102.
[3] Arntzenius VII, bl. 104.
[4] Bijsterbos, bl. 93.
[5] Arntzenius VII, bl. 106.

dat toezicht houden en handelend optreden niet hetzelfde was, en dat de grondwet niet bedoelde, dat, waar zij iemand toezicht opdraagt, deze ook mag treden in de plaats van dengenen, die tot handelen bevoegd is. Hij wilde daarom, zooals Dr. Schaepman had voorgesteld, de laatste alinea van art. 144 der grondwet als overbodig schrappen. Ook de Heer Sybenga in zijn toelichting op de grondwet [1]) en de Heer Buys noemen deze alinea onnoodig, omdat, zooals de laatste zegt [2]): „De gemeentebesturen ontleenen aan de Staatsregeling geen recht om wetten en Koninklijke besluiten uit te voeren; maar enkel den plicht om, wanneer deze wetten en besluiten zelve hun die uitvoering mochten willen toevertrouwen, aan de ontvangen opdracht te voldoen. De opdracht nu, alleen van den wetgever of den Koning uitgegaan, kan natuurlijk ook door dezen worden beperkt of geheel opgeheven, zoo dikwijls daartoe naar zijn oordeel termen bestaan".

Dit laatste, dat nu evengoed voor art. 129 der provinciale wet geldt, maakt dat dit artikel niet kan gezegd worden met de grondwet in strijd te zijn.

De vraag blijft echter, of het niet in strijd is met den aard van het zelfbestuur, en dan is het zeker waar, dat de provinciale wet thans eene zeer ruime gelegenheid opent om de zelfstandigheid der Staten te dien opzichte te beperken, ja zelfs geheel op te heffen.

Maar al bestaat nu de gelegenheid, zou dan het gevaar

---

[1]) Bl. 212.

[2]) „De Grondwet". III, bl. 252.

hiervoor zoo groot zijn, dat misbruik van den kant der Regeering geducht moet worden? Zou de ministerieele verantwoordelijkheid hiertegen niet genoeg waarborg zijn?

Het staat niet aan ons dit te beslissen, dat zal het werk zijn van den herziener der provinciale wet; maar indien deze het preventief toezicht zal willen laten vervallen en slechts zal willen behouden het repressief toezicht, dat wij ook thans in art. 174 der wet vinden en dat in het ontwerp der provinciale wet van de Kempenaer voorgesteld werd, dan zal hij toch ernstig moeten nagaan, of de voordeelen daarvan zooveel grooter zijn en of tot nog toe het tegenwoordig stelsel zooveel kwaad heeft doen ontstaan, dat het niet langer recht van bestaan heeft in de provinciale wet.

Ten slotte nog een enkel woord naar aanleiding van art. 129. Waar dit artikel spreekt over de in artt. 127 en 128 bedoelde wetten, maatregelen en bevelen, daar hebben deze woorden geen betrekking op die uitvoering, welke door den wetgever bij speciale wetten aan de Staten is opgedragen. Wordt echter art. 127 gewijzigd overeenkomstig art. 135 der grondwet, dan spreekt het vanzelf, dat art. 129 ziet op alle wetten en maatregelen tot welker uitvoering de medewerking der Staten gevorderd wordt.

Hoewel nu die wetten, welke aan de Staten uitvoering opdragen, zooals wij hierboven zeiden, niet in de provinciale wet genoemd behoeven te worden, is het toch noodig, dat deze enkele hoofdbepalingen geeft omtrent sommige onderwerpen, waarbij de uitvoerende macht der Staten te pas komt, omdat de meeste werkzaamheden van het provinciale

bestuur zich op dit gebied bewegen [1]). De grondwet is daarin voorgegaan, waar zij artikelen wijdt aan het toezicht op gemeentebesturen en waterstaat.

De bepalingen over het toezicht op de gemeentebesturen zijn, zooals wij reeds zagen te vinden in § 2 van het vierde hoofdstuk der provinciale wet. Zij zullen echter niet ongewijzigd kunnen blijven, daar de herziening van 1887 ook in artt. 143—148 eenige verandering noodzakelijk heeft gemaakt.

In de eerste plaats zal hier de werkzaamheid der Staten bij de vereeniging en splitsing van gemeenten, uitvoerig omschreven in artt. 129—132 der gemeentewet, met een enkel woord genoemd moeten worden, daar bepalingen hieromtrent door de wijziging van art. 127 der provinciale wet vervallen zijn.

Gaan wij vervolgens de artt. 143—148 zelf na, dan moet al dadelijk art. 143, thans overeenkomende met art. 141 der grondwet van 1848, de bepaling van art. 146 der tegenwoordige grondwet overnemen en derhalve luiden: „De besluiten der gemeentebesturen betreffende zoodanige beschikking over gemeente-eigendom of zoodanige andere burgerlijke rechtshandelingen als de gemeentewet aanwijst, alsmede de begrootingen van inkomsten en uitgaven worden aan de goedkeuring der Staten onderworpen." Het voordeel van deze verandering hebben wij in ons eerste hoofdstuk [2]) aangetoond. Misschien ware het niet kwaad hier nog bij te voegen de

---

[1]) Of de gewichtigste werkzaamheden van het provinciaal bestuur zich meer op dit gebied bewegen dan wel op het gebied der autonomie, is eene vraag buiten het onderwerp van dit proefschrift gelegen.

[2]) Bl. 21.

definitieve vaststelling der gemeente-rekening door de Provinciale Staten in de gemeentewet voorgeschreven in art. 221.

De bepaling van art. 144 omtrent de jaarmarkten en gewone marktdagen moet, behalve in de gemeentewet (art. 195), ook in de provinciale wet een plaats vinden, omdat, zooals de memorie van toelichting ad art. 144 zegt [1]), dit eene zaak is, die niet alleen de gemeente raakt.

Art. 145 luidende: „De besluiten der gemeentebesturen tot het invoeren, wijzigen of afschaffen van plaatselijke belastingen worden door de Staten, onder mededeeling van hun gevoelen, aan Ons ter goed- of afkeuring voorgedragen", kan ongewijzigd blijven, daar de grondwet dit voorschrift onveranderd heeft overgenomen.

Het volgende artikel (art. 146) zou nauwkeuriger zijn, indien het slot luidde: „die hun met de wetten, het algemeen of het provinciaal belang strijdig voorkomen." Want dan zou de vraag van Mr. Boissevain in zijne aanteekening op de provinciale wet (bl. 148): „Hoe echter, wanneer eene plaatselijke verordening strijdig schijnt met het algemeen Rijksbelang? Zullen de Staten in dit geval niet evenzeer hare schorsing of vernietiging van den Koning behooren te vragen?" niet meer gesteld behoeven te worden, al kan deze vraag thans gerust bevestigend beantwoord worden, omdat toch art. 145 der grondwet, al. 2, den Koning onbeperkte macht geeft in het schorsen en vernietigen van plaatselijke verordeningen en reglementen, die met de wet *of het algemeen belang* strijdig zijn.

---

[1]) Bijsterbos, bl. 322.

De laatste twee artikelen der paragraaf handelen over de beslissing van geschillen van bestuur. Hierin heeft art. 70 der grondwet eene groote verandering gebracht, die ook in de provinciale wet haren invloed zal doen gevoelen. Art. 70 zegt toch, dat alle geschillen tusschen provinciën en gemeenten of gemeenten onderling, niet behoorende tot die, vermeld in art. 153, of tot die, waarvan de beslissing krachtens art. 154 is opgedragen aan den gewonen rechter of aan een college met administratieve rechtspraak belast, door den Koning worden beslist. Eene dergelijke bepaling zal nu in de plaats moeten komen van art. 148 en van art. 147, dat met het in 1887 vervallen grondwetsartikel 132 volkomen gelijkluidend was.

Het zal misschien dezen of genen opgevallen zijn, dat ééne in 1887 aangebrachte wijziging in deze artikels niet is overgenomen, nl. de verandering van Provinciale Staten in Gedeputeerde Staten. Dit is echter met opzet geschied, omdat er hier sprake was van zelfbestuur der Staten; en nu is het wel waar, dat de Staten de uitvoering grootendeels weder overdragen aan de Gedeputeerde Staten, maar dit is niet altijd het geval, zooals wij later zullen zien, en daarom docht het mij beter de woorden te laten, zooals zij thans luiden, om dan in het hoofdstuk van de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken, waartoe toch die overdracht behoort, de bepaling van art. 151, met betrekking tot het toezicht op de gemeentebesturen in art. 161 herhaald, stand te doen houden.

Ook over het toezicht op den waterstaat moeten enkele artikelen in de provinciale wet staan; vooral daar wij, anders

dan bij de gemeentebesturen, geen wet hebben die den waterstaat in zijn geheel regelt en wij zoodanige wet waarschijnlijk, wegens de groote moeielijkheden daaraan verbonden, zoo spoedig ook wel niet krijgen zullen.

Art. 136—138 der provinciale wet handelen over dit toezicht. Zij zijn eene bijna woordelijke herhaling van de bepalingen der grondwet van 1848 en zullen dus ook evenals deze eene groote verandering moeten ondergaan.

Artt. 136 en 137 zullen op het voetspoor van art. 190 der tegenwoordige grondwet te zamen genomen moeten worden en dus luiden: „De Staten oefenen toezicht uit, voor zooverre dit over bepaalde werken door de wet niet aan anderen is opgedragen, over alle waterstaatswerken, waterschappen, veenschappen en veenpolders binnen hunne provincie."

De omschrijving van de taak der Staten is in deze nieuwe bepaling vrij wat enger dan in de oude; immers mijnwerken en steengroeven, in de grondwet van 1848 en in de provinciale wet ook aan het toezicht der Staten onderworpen, kan men moeilijk onder „waterstaatswerken" rangschikken. In het voorloopig verslag der Tweede Kamer is hierop door sommige leden gewezen [1]), andere waren van oordeel, dat de provinciale wet dit regelen moest. De regeering wilde het in hare memorie van antwoord [2]) overlaten aan eene wet, die regels geeft omtrent het waterstaatsbestuur. Zulk eene wet zal natuurlijk kunnen omschrijven, wat in het oog des wetgevers als waterstaatswerken wordt aangemerkt, maar

[1]) Arntzenius II, bl. 422.

[2]) Arntzenius II, bl. 112.

misschien ware het wel goed om toch ook in de provinciale wet aan het genoemde artikel toe te voegen, dat de Staten eveneens het toezicht hebben op alle mijnwerken en steengroeven binnen hunne provincie.

Art. 138 zal gewijzigd moeten worden volgens het grondwetsartikel 190, al. 2, en derhalve bepalen: „Zij zijn bevoegd de inrichtingen en reglementen der waterschappen, veenschappen en veenpolders te veranderen, waterschappen, veenschappen en veenpolders op te heffen, nieuwe op te richten en nieuwe reglementen voor zoodanige instellingen vast te stellen." Het slot van art. 138 zou kunnen blijven: „Hunne besluiten te dien aanzien worden onderworpen aan Onze goedkeuring. Daarop zijn de bepalingen der artt. 98 en 99 van toepassing."

De verdere bepalingen over het verband tusschen Provinciale Staten en den waterstaat behooren niet in de provinciale wet maar in eene wet op den waterstaat. Wel staan er in het hoofdstuk over de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken nog eenige artikelen, die een deel der werkzaamheden aan de Gedeputeerde Staten opgedragen ten opzichte van het toezicht behandelen, welke artikelen wij te dier plaatse bespreken zullen, maar overigens is geen nadere omschrijving van dit deel van het zelfbestuur der Staten van de provinciën noodig.

§ 4. *Provinciaal Financiewezen.*

Het provinciaal financiewezen heeft door de herziening van 1887 in de grondwet zulk eene belangrijke verandering ondergaan, dat het tweede hoofdstuk der provinciale wet, hetwelk

volgens den titel slechts de begrooting, maar volgens den inhoud behalve de begrooting ook de belastingen en de provinciale comptabiliteit behandelt, voor het grootste gedeelte weggenomen kan worden om een geheel nieuw stel bepalingen daarvoor in de plaats te zetten.

Want de enkele begrooting en de algemeene regels voor de belastingen, die in het vervolg geen bekrachtiging door de wet meer behoeven, hebben de meeste artikels van het hoofdstuk overbodig gemaakt of een leemte veroorzaakt, die aanvulling vereischt.

Evenals bij de voorgaande onderwerpen zullen wij ook hier nagaan in welken geest de wet wijzigingen behoeft, en op het voetspoor der grondwet beginnen wij daartoe met de belastingen, vervolgens zal de begrooting ter sprake komen en eindelijk de regels voor het vaststellen van de provinciale rekening.

Over de provinciale belastingen handelen tegenwoordig twee artikelen, nl. de artt. 116 en 117, die aldus luiden:

Art 116. „De door de Staten voorgedragene provinciale belastingen waartegen bij Ons geene bedenking bestaat, worden bij een ontwerp van wet, hetwelk de enkel provinciale en huishoudelijke behoeften, tot welker dekking zij moeten dienen, vermeldt, en de reglementaire voorschriften, naar welke zij zullen worden ingevorderd, aanhaalt, zoo spoedig mogelijk, aan de bekrachtiging der wetgevende macht onderworpen.

„Zoo in de voorschriften, betreffende de invordering, wijziging wordt noodig gekeurd en gebracht, wordt de be-

lasting dienovereenkomstig niet geheven, dan na opnieuw door de wet bekrachtigd te zijn.

Art. 117. „Accijnsen mogen niet als provinciale belastingen worden voorgedragen.

„Voor het overige is de voordracht van provinciale belastingen onderworpen aan de regels en perken, door de wetten betreffende 's lands belastingen gesteld."

Deze artikelen staan nog op het standpunt der vorige grondwet en moeten door andere bepalingen vervangen worden.

De grondwet van 1887 eischt in art. 136 algemeene regels ten aanzien van de provinciale belastingen, evenals art. 142 der grondwet van 1848 dit reeds gedaan had ten aanzien der plaatselijke belastingen.

En daar nu in de gemeentewet (artt. 232—283) de algemeene regels ten aanzien van de plaatselijke belastingen gevonden worden, zoo is het waarschijnlijk, dat die wet als eerste leiddraad ter hand genomen wordt, wanneer men beginnen zal algemeene regels ten aanzien van de provinciale belastingen samen te stellen. Om die reden zullen ook wij de voorschriften van de gemeentewet nader moeten beschouwen, ten einde na te gaan welke bepalingen in de provinciale wet overgenomen zouden kunnen worden.

De zesde titel van de gemeentewet is aan de plaatselijke belastingen gewijd. Deze titel is verdeeld in drie hoofdstukken, waarvan het eerste eenige algemeene bepalingen geeft, het tweede over de bijzondere soorten van plaatselijke belastingen handelt, terwijl het derde de invordering daarvan tot onderwerp heeft.

Eene dergelijke volgorde zou ook in de provinciale wet niet ongewenscht zijn.

De eerste artikelen zullen dan, evenals artt. 232 en 233 der gemeentewet, de algemeene bepaling moeten weergeven van de grondwet en derhalve voorschrijven, dat het invoeren, wijzigen of afschaffen eener provinciale belasting bepaald wordt bij een besluit der Staten, hetwelk, in geval van invoering of wijziging, de voorwerpen, door de belasting te treffen, haar bedrag en hare grondslagen vermeldt. Dit besluit moet met al de reglementaire voorschriften betreffende de invordering der belasting aan de goedkeuring des Konings worden onderworpen. Daar de belastingverordeningen ook tot de provinciale verordeningen behooren, zijn de artt. 98 en 99 der provinciale wet daarop toepasselijk en kan de Koninklijke goedkeuring niet worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit, den Raad van State gehoord. Om alle misverstand te voorkomen, ware het misschien beter dit laatste bepaaldelijk aan de artikelen toe te voegen.

De bepaling van art. 235 der gemeentewet, die ook reeds in art. 116 der provinciale wet staat, kan blijven bestaan, zoodat bij het door den Koning te nemen besluit tot goedkeuring der invoering of wijziging eener provinciale belasting de voorschriften, naar welke zij zal worden ingevorderd, worden aangehaald. Zoo in de voorschriften, betreffende de invordering, wijziging wordt noodig gekeurd en gebracht, wordt de belasting dienovereenkomstig niet geheven, dan na opnieuw door den Koning te zijn goedgekeurd. Deze bepaling is noodig, omdat de deugdelijkheid of ondeugdelijkheid

eener belasting voor een goed deel afhangt van de regelen overeenkomstig welke zij wordt ingevorderd.

Indien de door de Staten vastgestelde en door den Koning goedgekeurde bepalingen, betreffende provinciale belastingen, met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn, dan is art. 167 der provinciale wet van toepassing en kunnen zij dus door eene wet, die tevens zoo noodig de gevolgen regelt, geschorst of vernietigd worden. Men zou hier bij kunnen voegen, dat dit laatste ook geldt in geval van strijd met het algemeen belastingstelsel des Rijks, omdat de woorden van art. 117, al. 2, der provinciale wet altijd van kracht zullen moeten blijven, en dus de provinciale belastingen onderworpen zijn aan de regels en perken, door de wetten betreffende 's lands belastingen gesteld. Over het schorsings- en vernietigingsrecht zullen wij later meer in bijzonderheden treden.

De bepaling van art. 139 over door-, uit- en invoer, die wij reeds boven noemden [1]), moet hier eene plaats vinden, in stede van bij de artikelen over de autonomie der Staten, waar zij zich thans bevindt. Ook de gemeentewet (art. 237) heeft een dergelijk voorschrift in den titel over de plaatselijke belastingen.

Aan het slot van de algemeene bepalingen wordt gezegd, dat met betrekking tot de voorgaande artikelen met plaatselijke belastingen gelijk staan de in naam der gemeente gevorderde heffingen voor het gebruik van openbare wegen, werken en inrichtingen. Zou dit ook niet voor dezelfde

---

[1]) Bl 71

in naam der provincie gevorderde heffingen moeten bepaald worden?

Sedert de in werking treding der provinciale wet is het steeds eene onbeantwoorde vraag gebleven of dergelijke heffingen belastingen waren of niet. Reeds in 1850 bij de beraadslagingen over artt. 116 en 117 is deze vraag te berde gebracht. De Regeering had in haar ontwerp bij art. 117 eene tweede alinea gevoegd, luidende: „Heffingen voor het gebruik van openbare provinciale werken of inrichtingen, of voor het genot van diensten vanwege het provinciaal bestuur verstrekt, worden tot geen hooger bedrag aangevraagd dan hetgeen noodig is om de kosten der werken of inrichtingen te vergoeden of de diensten te beloonen." Door deze alinea wilde de Regeering, blijkens de woorden van den Minister van Binnenlandsche Zaken [1]), uitdrukkelijk te kennen geven, dat zij de heffingen, waarvan hier sprake is, tot de belastingen rekende. De alinea is echter niet aangenomen, omdat de Kamer niet met de Regeering wilde medewerken tot het besluit om de opbrengst dezer middelen eens en voor altijd streng te beperken tot eene zuivere vergoeding van gemaakte onkosten. Over de vraag of die middelen belastingen waren, liet men zich niet uit en de zaak bleef dus onbeslist.

Hoewel nu na 1850 én jurisprudentie én litteratuur niet eenstemmig in hun oordeel hieromtrent waren, zoo heeft toch de praktijk dergelijke heffingen altijd als belastingen beschouwd; zij werden immers steeds door de wet bekrachtigd.

---

[1]) Bijsterbos, bl. 258.

En nu is het wel waar, dat sedert 1887 het belang van deze vraag zeer is verminderd, daar de wettelijke bekrachtiging niet meer noodig is en de thans voor de belastingen vereischte Koninklijke goedkeuring toch ook voor de heffingen, als zijnde provinciale verordeningen, zou moeten gegeven worden, reden waarom wij dan ook al het voor en tegen van deze zaak niet opnoemen, maar het zou toch wel wenschelijk zijn de tot heden gevolgde praktijk in de wet te bevestigen, om zoodoende de hiervoorgaande bijzondere belasting-bepalingen ook op de bedoelde heffingen van toepassing te doen zijn.

Ten slotte zij met betrekking tot deze zaak nog gezegd, dat bij de laatste grondwetsherziening aan art 174, luidende: „Geen belastingen kunnen ten behoeve van 's Rijks kas worden geheven dan uit kracht van eene wet", eene nieuwe alinea is toegevoegd: „Deze bepaling is ook toepasselijk op heffingen voor het gebruik van Rijkswerken en inrichtingen, voor zooveel de regeling van die heffingen niet aan den Koning is voorbehouden". Waar nu het Rijk en de gemeenten de heffingen als belastingen beschouwen, zouden daar alleen de provinciën dit niet moeten doen?

Aan de hand der gemeentewet is het ons mogelijk geweest eenige algemeene bepalingen ten aanzien der provinciale belastingen aan te geven; moeilijker echter is het om te zeggen, welke soorten van belastingen geheven zouden kunnen worden.

Want ofschoon de grondwet er geene noemt en de provinciale wet slechts provinciale accijnzen uitsluit, terwijl zij verder alleen den eisch stelt, dat er geene andere mogen

worden voorgedragen, dan die door het algemeen stelsel van 's lands belastingen worden toegelaten, ten gevolge waarvan schijnbaar het terrein vrij en de keuze derhalve onbeperkt is, zoo leggen toch de veranderingen, waaraan tegenwoordig het belastingstelsel, zoowel van het Rijk als van de gemeenten, onderhevig is, inderdaad zulke groote hinderpalen in den weg, dat het terrein alles behalve vrij en de keuze alles behalve onbeperkt is.

Nieuwe belastingwetten, de vermogens- en bedrijfsbelasting, zijn pas sedert zeer korten tijd in werking getreden, de patenten en de accijnzen op zeep zijn onlangs afgeschaft, de accijnzen op het gedistilleerd verhoogd, die op zout verlaagd, en eerstdaags zal een nieuwe regeling van de belasting op het personeel de laatste hand leggen aan den ommekeer, die in het belasting telsel des Rijks heeft plaats gegrepen. Verder is eene groote verandering in de gemeentelijke financiën, ook met betrekking tot de plaatselijke belastingen aanstaande, en hoe zal men dan kunnen zeggen in welke richting de provinciale belastingen geregeld zullen moeten worden, waar al het andere nog zoo onzeker is en volledig bepaald zal moeten zijn, voordat men zich met de wijziging van de provinciale wet zal gaan bezighouden?

Want door wijziging der provinciale wet moet in ieder geval tevens verandering in het provinciaal belastingstelsel komen. Immers de tegenwoordige dubbele begrooting brengt een aanzienlijk gedeelte van de uitgaven der provinciën, over het algemeen beschouwd op het oogenblik ongeveer *f* 50.000 per provincie, op de begrooting der Rijksuitgaven, maar

in het vervolg, wanneer slechts ééne begrooting bijna alle uitgaven door de provinciën zelve zal doen bekostigen, zullen de tegenwoordige inkomsten niet meer voldoende zijn en uit den aard der zaak zal vermeerdering daarvan alleen mogelijk zijn door uitbreiding van belastingen en heffingen.

Hoewel nu op het oogenblik geen algemeene regels hieromtrent te geven zijn, zullen wij toch een oogenblik er bij stilstaan en daartoe beginnen wij met het tegenwoordige stelsel na te gaan.

Behalve uit baten en opkomsten, spruitende uit voorwerpen, in eigendom aan de provincie toebehoorende of die door de Provinciale Staten beheerd worden, uit ontvangsten van verschillenden aard en toevallige baten benevens uit buitengewone ontvangsten, bestaan de provinciale inkomsten uit de opbrengst van belastingen en heffingen.

Deze zijn òf opcenten op grondbelasting en personeel, heffingen voor het gebruik van openbare wegen, werken en inrichtingen òf directe provinciale belastingen. De laatste vindt men alleen in Noord-Brabant en Limburg. In Noord-Brabant eene belasting op paarden, in Limburg eene op honden.

Wat zou nu hierin kunnen veranderd worden?

Eene verhooging van de opcenten op de grondbelasting zal niet gemakkelijk gaan, daargelaten de vraag, of het wenschelijk zou zijn met het oog op hen, die in de provincie wel grond bezitten, maar niet aldaar hunne woonplaats hebben. Wel zijn die opcenten in sommige provinciën, b.v. in Utrecht, Gelderland en Noord-Holland niet hoog, slechts 5, 6 of 7, maar in

andere, zooals Friesland, dat toch reeds zulke zware lasten op te brengen heeft, zijn de opcenten op de grondbelasting reeds tot 36 opgevoerd. Eene verhooging zal dus groote bezwaren in hebben.

Dit laatste is ook van toepassing op de opcenten op het personeel, alhoewel eene verhooging hiervan toch eerder in aanmerking zou kunnen komen, omdat hier het gevaar niet bestaat dat men ook niet-ingezetenen zou treffen.

Opcenten ten behoeve van provinciën en gemeenten op de vermogens- en bedrijfsbelasting zijn in art. 50 van eerstgenoemde wet en in art. 54 van laatstgenoemde verboden in afwachting van nadere wettelijke regeling. Bij de behandeling van deze wetten is door de Regeering gezegd, dat beide belastingen eerst goed in werking zouden moeten zijn en de opbrengst van elk bekend moest wezen, vóór men er aan kon gaan denken om maatregelen te beramen, waardoor zij zich konden leenen tot plaatselijke opcenten. Over provinciale opcenten werd niet gesproken. En nu werken zij op het oogenblik nog niet lang genoeg om thans reeds de wettelijke regeling, ten minste ten aanzien der provinciën, te doen plaats hebben.

De heffingen voor het gebruik van openbare provinciale wegen, werken en inrichtingen zullen ook niet licht verhoogd worden, al heeft in 1850 de Regeering in de provinciale wet de beperkende alinea er niet door kunnen krijgen, volgens welke deze heffingen tot geen hooger bedrag mochten worden aangevraagd, dan hetgeen noodig was om de kosten der werken of inrichtingen te vergoeden of de diensten te beloonen.

Te recht is deze alinea niet aangenomen, want wel kon de Minister van Binnenlandsche Zaken vragen, of het redelijk was iemand te laten bijdragen tot goedmaking van andere deelen van het provinciaal bestuur, *omdat* hij van een weg of van een kanaal gebruik maakte [1]), maar evengoed kan de vraag gesteld worden, of het niet billijk is, dat hetgeen bij het onderhoud van het eene werk mocht overschieten elders tot uitgaven van gelijken aard wordt besteed.

Voor dit laatste is zeker meer te zeggen dan voor het eerste. Zooals ook de Heer Man reeds bij de beraadslaging van art. 117 der provinciale wet zeide [2]), waarbij hij als voorbeeld koos twee wegen, waarvan de een zeer productief en de ander zeer nadeelig en tot last der provincie was: „Men behoort alleen te onderzoeken of de tollen geheven worden op den eersten weg binnen de grenzen der redelijkheid en naar den maatstaf van zijn genot drukken op hem, die er gebruik van maakt, en wanneer dit het geval is, dan is het niets meer dan billijk en rechtvaardig, dat het overschot en de inkomsten gebezigd worden tot hetzelfde doel, nl. dekking van het tekort op of uitbreiding van meerdere middelen van gemeenschap."

Dit beginsel, ook aangenomen ten aanzien der plaatselijke heffingen in art. 254 der gemeentewet door de woorden: „Vermelde rechten, loonen en gelden worden tot geen hooger bedrag geheven, dan noodig is te achten, om den betaler

---

[1]) Bijsterbos, bl. 259.

[2]) Bijsterbos, bl. 263.

naar evenredigheid van het gebruik of genot, dat hij heeft in de kosten van aanleg, onderhoud of verstrekking van het door hem gebruikte of genotene te doen dragen", het beginsel dat steeds door de praktijk bij de provinciale heffingen in toepassing is gebracht, is billijk en zal ook eene plaats in de provinciale wet moeten vinden. Maar juist omdat de praktijk dit maximum reeds bereikt heeft, zou het onbillijk worden, indien men nu de heffingen ging verhoogen en dan de gelden niet meer voor uitgaven van gelijken aard besteedde, waardoor men het als juist erkende beginsel zou verloochenen.

Wil men echter de inkomsten der provinciën op andere wijze vermeerderen, dan blijven zelfstandige provinciale belastingen over. Maar welke? Directe of indirecte?

Wij zagen reeds dat in Noord-Brabant eene paarden- en in Limburg eene hondenbelasting geheven wordt. Dit zou misschien wel in andere provinciën navolging kunnen vinden, ook op andere voorwerpen, maar thans, nu er van wetsverandering nog geen sprake is, gaat het niet aan te onderzoeken welke voorwerpen het best zouden kunnen getroffen worden. Ook de gemeentewet helpt ons hierin niet veel. Zij noemt belastingen op tooneelvertooningen en andere openbare vermakelijkheden, op honden en verder hoofdelijke omslagen. Het eerste is natuurlijk voor de provincie onmogelijk, het tweede bestaat reeds in Limburg en het laatste is ook niet aanbevelenswaardig, omdat bij de gemeente gebleken is, dat het zoo moeilijk is grondslagen voor een hoofdelijken omslag te vinden, die niet reeds door het Rijk zijn gebruikt. Het plan om rijwielen te belasten, waarvoor men tegenwoordig in Noord-

Brabant zeer ijvert, zou wel veel voor hebben. Het groote aantal van deze vervoermiddelen zou met eene kleine heffing eene toch niet onaanzienlijke opbrengst kunnen geven.

Hoewel directe provinciale belastingen of opcenten op de Rijksbelastingen het best zouden zijn, zoo kunnen misschien toch ook indirecte in aanmerking komen. Het geval kan zich voordoen, dat elke verdere verhooging van directe belastingen, of het scheppen van nieuwe, spanning en onrust zou veroorzaken, terwijl deze of geene indirecte vrij ongemerkt geheven zou kunnen worden.

Zelfstandige provinciale accijnzen, thans in art. 117 der provinciale wet uitdrukkelijk verboden, zullen echter nooit ingevoerd mogen worden wegens de te groote bezwaren daartegen bestaande. Zelfstandige provinciale accijnzen immers veroorzaken een aanmerkelijk verschil in de prijzen der goederen tusschen de verschillende provinciën, zij belemmeren de mededinging tusschen de in onderscheidene provinciën gevestigde voortbrengers en zijn dus eigenlijk in strijd met art. 136 al. 3 der grondwet. Verder leveren belastingen op voorwerpen van gebruik, door art. 241 der gemeentewet verboden, ook hier de moeilijkheid op, dat de heffing om een noemenswaardig bedrag op te leveren, vooral op de eerste levensbehoeften gelegd moet worden en dientengevolge onevenredig zwaar zou drukken op de mingegoede volksklassen.

Daar echter het eerste bezwaar niet geldt voor ten behoeve der provincie geheven opcenten op de Rijksaccijnzen, die volgens de Regeering van 1850 ook tot de provinciale accijnzen behooren, zouden wellicht deze voor de provinciën een middel

kunnen zijn om de inkomsten te vermeerderen, indien men ten minste kans zag het tweede bezwaar uit den weg te ruimen. Tegen het gevaar van te hooge opvoering kan men waken door een maximum te bepalen, waarboven deze opcenten niet geheven zullen mogen worden. Art. 117 zou dan moeten vervallen, maar op zich zelf is hier niets tegen, daar de grondwet volledige vrijheid geeft in het vaststellen der algemeene regels.

Het beste en eenvoudigste van alles zou echter zijn, indien de provinciën de bevoegdheid verkregen om tot een bij de wet bepaald maximum opcenten te heffen op Rijksbelastingen, voor zoover dit wettelijk niet is uitgesloten. Hierdoor zou men ten minste, wat naar mijn bescheiden meening met betrekking tot de provinciale belastingen het wenschelijkst is, gelijke grondslagen krijgen over het geheele Rijk, terwijl dan het bedrag in iedere provincie verschillend kon zijn, naar gelang van de uitgaven, die gedekt zouden moeten worden.

De verdere regels van Hoofdstuk II van den zesden titel der gemeentewet, door ons niet genoemd, zijn van geen belang. Zij geven nadere bepalingen omtrent de bijzondere soorten van plaatselijke belastingen, en die zullen ook in de provinciale wet gegeven moeten worden, maar niet voordat beslist is, welke soorten van belastingen ten behoeve der provincie zullen geheven worden.

Hiermede zijn wij aan het einde van onze beschouwing omtrent de verschillende provinciale belastingen gekomen. Vele vragen werden gesteld, vele mogelijkheden genoemd, terwijl weinig bepaalds daartegenover stond, maar dit kon niet anders, omdat — wij herhalen, wat hierboven gezegd is —

wij ons oordeel over deze zaak ons moeten voorbehouden, totdat de regelen omtrent het algemeen Rijksbelastingstelsel en dat der gemeenten een gebied hebben overgelaten, waarop de provinciale wetgever zich vrij kan bewegen. Toch kan nu reeds iets bepaalds gezegd worden, en wel dit, dat de provinciale belastingen altijd zullen moeten blijven binnen de regels en perken door de wetten betreffende 's lands belastingen gesteld.

Geldt dit van de soorten van belastingen, eveneens is he van toepassing op de wijze harer invordering, waarover wij thans zullen spreken en waarvoor wij weder de gemeentewet als leiddraad nemen en wel het derde hoofdstuk van den zesden titel „Van de invordering der plaatselijke belastingen."

De invordering der provinciale belastingen wordt geregeld bij provinciale verordeningen. Naar den aard der belastingen en de gesteldheid der provinciën kunnen verschillende bepalingen noodig zijn. Deze behooren aan provinciale verordeningen te worden overgelaten. Toch zal de wetgever eenige regels kunnen en moeten geven, die overal en in elk geval gelden.

Evenals in artt. 258 en 259 der gemeentewet zullen voorschriften gegeven moeten worden voor het geval van nalatigheid in het betalen der belastingen vóór of op den verschijndag. De gemeentewet heeft de bepalingen van de wet van 22 Mei 1845, Stbl. 22, op de invordering van 's Rijks directe belastingen overgenomen, nl. waarschuwing, aanmaning, dwangbevel en desnoods het inlegeren van een krijgsman. Dit zou ook kunnen gelden voor de provinciale belastingen. De bepaling van art. 260 der gemeentewet moet dan daarbij overgenomen worden, nl. „De regelen, bij de

wet op de invordering van 's Rijks directe belastingen gesteld of te stellen ten aanzien der waarschuwing en aanmaning van den belastingschuldige, der inlegering bij en van het dwangbevel tegen hem, gelden voor de invordering der provinciale belastingen. Daarbij gelden insgelijks de bepalingen dier wet, omtrent de kosten van vervolging. Het dwangbevel door een ontvanger uitgevaardigd, kan in het geheele Rijk worden ten uitvoer gelegd."

Na een artikel aan de verjaring gewijd te hebben (art. 262), als laatste regel voor de invordering der belastingen in het algemeen, gaat de gemeentewet vervolgens op de bijzondere soorten van belastingen over.

Zij begint met te zeggen (art. 263), dat de opcenten op 's Rijks directe belastingen, tegelijk met deze, door 's Rijks ambtenaren worden ingevorderd. Daar ook de provincie opcenten ontvangt, zou dit overgenomen kunnen worden. Art. 24 der voornoemde wet van 22 Mei 1849, laat de bepalingen dier wet omtrent voorrang en vervolgingen zich ook tot de opcenten uitstrekken.

Artt. 264—267 der gemeentewet, die verder over de bijzondere plaatselijke belastingen spreken, zijn hier van geen belang. Het spreekt vanzelf, dat ook in de provinciale wet regels omtrent de invordering der bijzondere soorten van belastingen gegeven zullen moeten worden, maar wij hebben hier weder de oude kwestie, eerst moet men weten, welke soorten geheven moeten worden, vóór men regels over de invordering schrijven kan. Mocht het ooit gebeuren, dat provinciale hoofdelijke omslagen aangenomen werden, dan zal

men voorzeker de artikelen ten minste gedeeltelijk kunnen overnemen.

Maar verder komen weder eenige algemeene regels, die er voor zorgen, dat men niet te veel last door het betalen van het verschuldigde ondervindt en die ook voorzeker in de provinciale wet moeten gesteld worden. Zij luiden:

Art. 268. „Ten behoeve der inning van de belastingen, wordt niemand in den vervoer van, of de beschikking over zijne goederen meer beperkt, dan ter verzekering der inning noodig is."

Art. 269. „Niemand wordt tot eenige betaling verplicht wegens de formaliteiten, door hem, ter verzekering der inning van de belastingen, te vervullen."

Aan het slot van het hoofdstuk treffen wij in de gemeentewet artikelen aan (artt. 271—283) over het recht van strafbedreiging tegen ontduiking of overtreding in zake belastingen. § 2 van het tweede hoofdstuk van den tweeden titel handelt over strafbedreiging tegen overtreding van andere plaatselijke verordeningen. Al deze bepalingen zijn op kleine wijzigingen na door de wet van 15 April 1886, Stbl. 64, tot invoering van het wetboek van strafrecht, van blijvende kracht verklaard.

Het mag nu voorzeker vreemd heeten, dat, waar de gemeentewet zooveel omtrent strafbedreiging tegen overtreding van verordeningen inhoudt, de provinciale wet ten eenenmale daarover zwijgt.

Dit gemis aan dergelijke bepalingen is slechts te verklaren als men in aanmerking neemt, dat in 1850 tot grondslag van het Regeerings-ontwerp had gediend het voorloopig verslag over het ontwerp-de Kempenaer, welk verslag eene veroordeeling en ontkentenis inhield van een den provincialen besturen

toekomend recht, om in hunne reglementen en verordeningen straffen te bedreigen.

Maar er behoeft daarom nog geen twijfel te bestaan of den provincialen besturen dit recht toekomt. Trouwens daarvoor had ook reeds de wet van 6 Maart 1818, Stbl. 12, gezorgd, welke wet respectievelijk door de artt. 2 en 3 der additioneele artikelen van de grondwetten van 1840 en 1848 tot in 1880 hare kracht behield.

Daar echter deze wet in art. 2 slechts sprak van reglementen en ordonnantiën „over zaken betreffende de gewone inwendige politie en oeconomie," zoo bleef toch nog altijd de vraag over, of de provinciale besturen bevoegd waren straf te bedreigen tegen de overtreding van hunne verordeningen in zake belastingen. Doch sedert de wet van 25 Mei 1880, Stbl. 86, tot herziening der wet van 1818, behoort ook deze vraag tot het verledene. Thans bestaat het recht ten aanzien van alle provinciale reglementen en verordeningen en de reglementaire voorschriften ter invordering van provinciale belastingen.

Ook deze laatste wet is door de artt. 23 en 24 der genoemde wet van 15 April 1886, Stbl. 64, een weinig gewijzigd. Art. 1 zegt tegenwoordig, dat tegen overtreding van de reglementaire voorschriften ter invordering van provinciale belastingen, voor zoover daartegen niet bij eene wet of een algemeenen maatregel van inwendig bestuur is voorzien, door de Provinciale Staten hechtenis van ten hoogste twaalf dagen of geldboete van ten hoogste vijf en zeventig gulden kan worden bedreigd, alsmede verbeurdverklaring der aan den ver-

oordeelde toebehoorende voorwerpen, welke door middel der overtreding zijn verkregen of waarmede de overtreding is gepleegd. De duur der vervangende hechtenis is in geval het maximum der bepaalde boete zestig gulden te boven gaat, ten hoogste twaalf dagen.

Art. 2 doet de opbrengst van de geldboete en verbeurdverklaring, in art. 1 bedoeld, ten bate der provincie komen.

Art. 3 bepaalt, dat in de bestaande provinciale reglementaire voorschriften vóór 1886 de gevangenisstraf vervangen wordt door hechtenis, het minimum der hechtenis op één dag en dat der geldboete op vijftig cents gesteld.

Wanneer gevangenisstraf en geldboete te zamen of afzonderlijk op het feit zijn gesteld, kan de rechter slechts één van beide opleggen.

Overigens blijven de straffen door de Provinciale Staten vóór de afkondiging dezer wet tegen overtreding der door hen wettig vastgestelde reglementaire voorschriften bedreigd, gehandhaafd, totdat opnieuw krachtens de bepalingen dezer wet daartegen is voorzien.

Wil men nu bij het geven der algemeene regels ten aanzien der provinciale belastingen geheel en al de gemeentewet volgen, dan moeten deze bepalingen uit de wet van 1880 in de provinciale wet woordelijk, of zoo men wil nog meer in bijzonderheden uitgebreid, herhaald worden, maar dan zal het ook wenschelijk zijn volledigheidshalve in dezelfde wet eenige regels te geven omtrent het recht van strafbedreiging tegen de andere reglementen en verordeningen in art. 134 der grondwet bedoeld.

Meer algemeene regels met betrekking tot plaatselijke belastingen geeft de gemeentewet niet en meer over de provinciale belastingen te zeggen is op het oogenblik niet wel mogelijk, omdat men toch te veel in het onzekere zou rondtasten. Daarom zullen wij thans hiervan afstappen om vervolgens een ander onderwerp tot het provinciaal financiewezen behoorende te beschouwen, nl. de begrooting van de provinciale inkomsten en uitgaven.

Daarover handelen artt. 103—115 der provinciale wet, waarin nogal het een en ander gewijzigd zal moeten worden.

Eéne begrooting eischt art. 137 der grondwet. Derhalve moet art. 103 luiden: „De begrooting der provinciale inkomsten en uitgaven wordt jaarlijks door Gedeputeerde Staten opgemaakt en aan elk lid der Staten gezonden, veertien dagen vóór het openen der gewone zomer-vergadering, die voorafgaat aan het jaar, waarvoor zij moet dienen. De begrooting wordt, zoodra zij is opgezonden, algemeen verkrijgbaar gesteld".

Art. 104 wordt dan: „De Staten onderzoeken de begrooting zonder uitstel".

Artt. 105 en 106 betreffende de begrooting der kosten van het provinciaal bestuur, voor zoover het Rijksbestuur is, moeten vervallen.

Art. 107 geeft eene lijst van posten aan, die op de begrooting der enkel provinciale en huishoudelijke uitgaven moeten worden gebracht. Daar in het vervolg alles hierop zal voorkomen, is zulk een lijst overbodig. Immers door het opnoemen van de posten zou men een limitatief artikel krijgen, wat verkeerd is, wijl men alle mogelijke provinciale

uitgaven niet kan voorzien. Deze moeilijkheid is niet weg te nemen door eene algemeene bepaling, gelijk er thans een aan het slot van art. 107 staat, omdat men dan een tweeslachtig artikel krijgt, waaromtrent men de vraag zou kunnen stellen, of het limitatief dan wel enunciatief is, en dit levert in de praktijk groote bezwaren op, zooals bij andere dergelijke tweeslachtige artikels meermalen is gebleken.

Behalve de in art. 107 genoemde uitgaven zullen de meeste van art. 105 ook op de provinciale begrooting voorkomen, nl. de jaarwedden van de leden der Gedeputeerde Staten, van den griffier en van de ambtenaren en bedienden bij de provinciale griffie;

de door hen en de leden der Staten te genieten vergoeding van reis- en verblijfkosten;

de kosten van licht, brand en bureaubehoeften der provinciale griffie;

de schrijfloonen aldaar betaald wordende;

de kosten van het onderhouden, schoonhouden en meubileeren der gebouwen, bestemd voor de vergaderingen der Staten en Gedeputeerde Staten, en voor de provinciale griffie;

en de voor die gebouwen, waar zij geen provinciaal eigendom zijn, te betalen huur. Voor dit laatste staat in de wet „de voor die gebouwen, waar zij eigendom van bijzondere personen zijn, te betalen huur", maar het zal billijk zijn ook huur te betalen, waar deze gebouwen Rijkseigendom zijn. Vandaar deze verandering van redactie.

Aan het slot van art. 107 zullen de enkele posten genoemd moeten worden, die bij uitzondering, volgens al. ult. van

art. 141 der grondwet, op de begrooting der Rijksuitgaven worden gebracht. Zij staan ook in art. 105 der provinciale wet. Het zijn de jaarwedde van den Commissaris des Konings en de kosten zijner woning, of beter nog, volgens de woorden van art. 105, „de kosten van onderhoud van het gebouw, tot woning van Onzen commissaris bestemd, waar het Rijkseigendom is, of de huur van dat gebouw, waar het geen Rijkseigendom is, tenzij de commissaris wone in het provinciaal gebouw, voor de vergaderingen der Staten en de provinciale griffie bestemd." In 1850 leek het sommigen leden der Staten-Generaal eene onbillijkheid toe, om het Rijk geen huur te laten betalen, wanneer de Commissaris woonde in het provinciaal gebouw voor de vergaderingen der Staten en de provinciale griffie bestemd. Maar de Regeering antwoordde, dat zoodanig gebouw toch reeds voor de publieke dienst bestemd was, en het voor de provincie geen middel moest worden om uit 's Rijks kas gelden te trekken. Daarop is de bepaling in den geest der Regeering aangenomen.

Nog bepaalt art. 141 der grondwet, dat de wet ook andere uitgaven van het provinciaal bestuur ten koste van het Rijk kan doen komen. Deze bepaling is gemaakt om bovenmatigen druk van de provinciale financiën tegen te gaan. Het is echter te hopen, dat zij niet toegepast zal behoeven te worden en dat men derhalve middelen zal kunnen beramen om zonder bovenmatigen druk toch de provinciale financiën aanmerkelijk te verhoogen. Maar is het noodzakelijk, dan zal men zich toch zeer moeten beperken en alleen moeten nemen de posten, die samenhangen met de jaarwedde en de kosten der woning van

den Commissaris, zooals b. v. die van art. 105 al. 3, de door den Commissaris te genieten vergoeding van reis- en verblijfkosten.

De provinciale begrooting is ingericht overeenkomstig door den Koning te dien aanzien bij algemeenen maatregel van bestuur gegeven voorschriften. Deze voorschriften zijn gegeven bij Kon. Besluit van 22 Aug. 1850, Stbl. 52, waarbij een model voor de begrooting gevoegd is. Natuurlijk zal dit model vernieuwd moeten worden, wanneer de enkele begrooting van art. 137 der grondwet in werking zal zijn getreden.

Artt. 109, 110, 111 en 112 der provinciale wet over de goedkeuring des Konings en Zijn tusschenbeide treden wanneer de Staten weigeren de door de wet aan de provincie opgelegde uitgaven op de begrooting te brengen, kunnen ongewijzigd blijven. Het laatste is eigenlijk eene uitzondering op het beginsel der grondwet, dat aan de Staten de regeling van het huishouden der provincie overgelaten wordt, maar het is een uitvloeisel van het in artt. 141 en 142 der wet gehuldigde beginsel, dat de besluiten en reglementen der Staten zwichten moeten voor de bepalingen der wet.

De artt. 113 en 114 geven voorschriften ten opzichte der af- en overschrijvingen van posten der begrooting, geheel overeenkomstig hetgeen te dien aanzien op de Rijksbegrooting plaats vindt.

Hierna volgt tot besluit een artikel (art. 115) over de begrooting der provinciale inkomsten. Deze vermeldt alle

inkomsten der provincie, van welken aard ook. Zij wordt tegelijk met de begrooting der uitgaven aan de goedkeuring des Konings onderworpen. Op haar zijn de artt. 108—110 van toepassing.

Het laatste onderwerp in het hoofdstuk van de provinciale wet over de begrooting behandeld, is de provinciale comptabiliteit. Dit hoofdstuk toch scheen voor dat belangrijk onderwerp de meest geschikte plaats en het wijdt er dan ook de artt. 118—126 aan.

In de grondwet werd vóór 1887 niets over de provinciale comptabiliteit gevonden, doch sedert dien tijd is hieromtrent ééne bepaling opgenomen, die echter alleen de rekening betreft. Uitdrukkelijk wordt thans in art. 137 gezegd, dat de wet het vaststellen van de provinciale rekening regelt.

Dit heeft de provinciale wet gedaan in artt. 119—121. Zij bepaalt, dat van de enkel provinciale en huishoudelijke inkomsten en uitgaven, wat later natuurlijk voor alle provinciale inkomsten en uitgaven zal gelden, door Gedeputeerde Staten, over elk dienstjaar, aan de Staten verantwoording wordt gedaan, onder overlegging van eene rekening, welker cijfers door de Rekenkamer zijn deugdelijk verklaard. Gedeputeerde Staten zenden deze rekening met vermelding van hetgeen zij ter hunner verantwoording dienstig achten, aan elk lid der Staten, veertien dagen voor het openen der tweede gewone zomervergadering, die volgt na het jaar, waartoe de rekening betrekking heeft. De rekening wordt, zoodra zij is opgezonden, algemeen verkrijgbaar gesteld. De Staten onderzoeken de rekening, zonder uitstel, en stellen het bedrag der ontvangsten en uitgaven

vast, bij een besluit, waarvan het ontwerp door Gedeputeerde Staten, tegelijk met de rekening wordt opgezonden. De Gedeputeerde Staten zijn bij de beraadslagingen daarover tegenwoordig, doch onthouden zich van medestemmen over het besluit. Het door de Staten genomen besluit behoeft de bekrachtiging des Konings.

Over de verdere artikelen, die regels geven omtrent de comptabiliteit, is het niet noodig veel te zeggen, daar zij geene wijziging behoeven naar aanleiding der grondwetsherziening, behalve art. 122, dat wederom op de dubbele begrooting ziet en dientengevolge ook de verandering van art. 119 moet ondergaan.

Ten aanzien van het geheele geldelijke beheer geldt het repressieve stelsel van controle der Rekenkamer. De rekenplichtige provinciale ambtenaren (en dat zijn de Rijksbetaalmeesters, want bij hen berust de provinciale kas), doen van de door hèn voor de provincie gedane ontvangsten en uitgaven rekening en verantwoording aan de Algemeene Rekenkamer, overeenkomstig de regelen door de wet gesteld (Art. 118).

De betalingen geschieden op bevelschriften van Gedeputeerde Staten, aan de betaalmeesters afgegeven. Zij moeten het bedrag en de post der begrooting vermelden (Artt. 122, 123).

De Gedeputeerde Staten en de Commissaris des Konings zijn aansprakelijk voor die uitgaven, welke niet in de provinciale rekenwet zijn opgenomen en niet door haar worden bekrachtigd (Art. 124).

Na voorgeschreven te hebben, dat de termijnen van ver-

jaring voor de vorderingen ten laste van het Rijk vastgesteld op de vorderingen ten laste der provincie van toepassing zijn (art. 125), bepaalt het laatste artikel van het hoofdstuk (art. 126), dat de gelden door Rijksambtenaren ten behoeve der provincie ontvangen, vóór het einde van elke maand, volgende op die, waarin zij zijn ontvangen, door den Minister van Financiën ter beschikking van Gedeputeerde Staten worden gesteld.

§ 5. *Dagelijksche Leiding en Uitvoering van Zaken.*

Was het in ons eerste hoofdstuk mogelijk de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken met stilzwijgen voorbij te gaan, omdat het daartoe betrekkelijk grondwetsartikel in 1887 geene wijziging had ondergaan, met het vijfde hoofdstuk van de provinciale wet, dat over hetzelfde onderwerp spreekt, is het niet aldus gesteld, wijl de artt. 149—165 van de provinciale wet, als deze in overeenstemming zal zijn gebracht met de tegenwoordige grondwet, niet onveranderd zullen kunnen blijven.

Maar daar wij er niet in ons eerste hoofdstuk over gesproken hebben, is het hier de plaats om, vóór wij de genoemde artikelen afzonderlijk beschouwen, na te gaan wat onder dagelijksche leiding en uitvoering van zaken te verstaan is.

De taak van de Provinciale Staten bestaat behalve in het kiezen van leden voor de Eerste Kamer, in regeling en bestuur van de huishouding der provincie, en in uitvoering van wetten en algemeene maatregelen van bestuur. Maar het spreekt vanzelf, dat deze taak, opgedragen aan eene vergadering, welke slechts enkele malen in het jaar bijeenkomt en kan komen, volstrekt onverklaarbaar zou zijn zonder een

permanent college, dat het grootste deel van die taak op zich nam; en vandaar, dat de grondwet bepaald heeft, wat naar aanleiding van hare voorschriften in alle gewesten, groot of klein, plaats moet grijpen, dat de Staten uit hun midden een college van Gedeputeerde Staten moeten benoemen, waaraan, volgens de regels door de wet te stellen, de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken wordt opgedragen, en zulks hetzij de Staten zijn vergaderd of niet.

Gedeputeerde Staten hebben dus de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken. Deze tweeledige werkzaamheid ziet in hoofdzaak op de dubbele taak van het provinciaal bestuur; het eerste bedoelt dan de dagelijksche voorziening in zake autonomie, het tweede die in zake zelfbestuur. Maar in hoofdzaak slechts, want niet geheel en al dekken de twee woorden de tweeledigheid der taak. De dagelijksche leiding omvat wel het voortdurend beheer en toezicht, benevens de beslissing van geschillen daaromtrent, maar de dagelijksche uitvoering bestaat niet slechts in het uitvoeren van wetten of algemeene maatregelen van bestuur, voor zoover dit door de Provinciale Staten zelve niet geschieden kan of hun uitdrukkelijk is ontzegd, het daarbij behoorend toezicht, het geven van de noodige bevelen en voorschriften ten dienste der uitvoering en het beslissen van geschillen, die zich daarbij voordoen; zij bestaat bovendien ook in de uitvoering, die uit de opdracht der autonomie voortvloeit, d. w. z. in de uitvoering van provniciale reglementen en verordeningen, en van de besluiten en beslissingen der Staten. Dit is de zin van de woorden der grondwet en de taak der Gedeputeerde Staten is dus

secundair, zoowel met betrekking tot de autonomie, als met betrekking tot het zelfbestuur.

De Staatscommissie voor de grondwetsherziening van 1848 had echter eene andere redactie voorgesteld. Zij sprak in navolging van de grondwet van 1815 van „het dagelijksch beleid der zaken en de uitvoering der algemeene wetten", in plaats van „dagelijksche leiding en uitvoering van zaken", wat natuurlijk geheel iets anders is. Ten opzichte van de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie blijft de werkzaamheid der Gedeputeerde Staten dagelijksch, d. i. secundair, maar ten opzichte van de uitvoering van 's lands wetten wordt hun opgedragen het nemen van alle maatregelen, welke in verband staan met de uitvoering, ook de zoodanige, die, omdat zij geen dagelijksche bemoeiingen vorderen, evenzeer door de geheele Statenvergadering zouden kunnen worden uitgevoerd. Op dit gebied bekleeden Gedeputeerde Staten dus eene eerste plaats. Waarom nu deze formule van de Staatscommissie verworpen werd, is bij de grondwetsherziening niet opgehelderd; de Regeering heeft zich daaromtrent niet verklaard en de Staten-Generaal gingen de verandering stilzwijgend voorbij.

Deze redactie zou intusschen voor ons niet van het minste belang zijn, indien niet de provinciale wet, d. i. de wet, die volgens art. 139 der grondwet de regels omtrent de werkzaamheden der Gedeputeerde Staten moet vaststellen, het denkbeeld van de Staatscommissie had verwezenlijkt. Immers de artt. 149 en 151, waarin de hoofdregels aangetroffen worden, schrijven voor, dat Gedeputeerden in de eerste plaats de da-

gelijksche leiding en uitvoering van alle zaken hebben, maar dat zij bovendien ook nog uitvoeren de wetten, algemeene maatregelen van inwendig bestuur en Koninklijke bevelen, waarvan de uitvoering aan de Staten is opgedragen.

Zoowel in de Eerste als in de Tweede Kamer heeft men, — ik geloof zeer te recht — bezwaar gemaakt tegen deze regeling, omdat men meende, dat zij met de woorden van de grondwet niet volkomen overeenstemde. Maar de Regeering verdedigde hare voordracht met kracht en de meerderheid der Staten-Generaal voegde zich naar hare wenschen.

De Heer Buys, die ook de afwijking van de grondwet afkeurt, vindt haar bovendien onnoodig. Hij zegt hieromtrent [1]): „Er bestond, dunkt mij, voor den provincialen wetgever te minder aanleiding om van de strenge woorden der grondwet af te wijken, omdat de redactie, door deze gekozen, naar mijn inzien althans, juister is dan die van de Staatscommissie. Ligt toch de reden van bestaan van het college van Gedeputeerde Staten eenvoudig hierin, dat de taak, aan de Provinciale Staten opgedragen, voor een zeer groot deel onmogelijk door de volle vergadering kan worden verricht, hetzij dan omdat deze te talrijk is, hetzij omdat zij te zelden bijeenkomt, dan wijst die reden van bestaan tevens de natuurlijke grenzen aan van zijne werkzaamheid, want de wetgever zal dit college dan met niet minder maar ook met niet meer moeten belasten dan de algemeene vergadering zelve niet verrichten kan. En waarom dan dit beginsel niet toegepast, waar het

---

[1]) „De Grondwet". II, bl. 143, 144.

de uitvoering van 's lands wetten betreft en op dit gebied aan de algemeene vergadering ook datgene onttrokken, wat zij toch volkomen goed zelve kan verrichten?"

Hoe het zij, in 1887 is het grondwetsartikel ongewijzigd overgenomen en derhalve het verschil tusschen grondwet en provinciale wet blijven bestaan. Daarom zal het wenschelijk zijn bij eene herziening der provinciale wet, de bepalingen van het vijfde hoofdstuk zoo te veranderen, dat dit verschil opgeheven wordt zonder echter wijziging te brengen in de feitelijke werkzaamheden der Gedeputeerde Staten. Want van zulk gewicht is het gebrek aan overeenstemming niet, dat men ter wille van de woorden der grondwet den aard van het college, welks werkkring zoovele jaren dezelfde is geweest, zou moeten wijzigen door daaraan een deel van zijne taak te ontnemen.

Of eene dergelijke wijziging mogelijk is, moet thans door ons nagegaan worden en daartoe onderwerpen wij de artt. 149—165 der provinciale wet aan eene meer nauwkeurige beschouwing.

Na een inleidend art. 149, eene herhaling van hetgeen art. 139 der grondwet reeds bepaalt, leert ons het daaropvolgende, dat eene door de Staten onder goedkeuring des Konings te maken instructie, voor de Gedeputeerde Staten de uitoefening hunner bevoegdheid tot de dagelijksche leiding en uitvoering regelt overeenkomstig de bepalingen der artt. 151—162.

Bij de behandeling der wet is over dit artikel strijd gevoerd, omdat volgens sommigen deze bepaling niet in overeenstemming was met de grondwet.

De Heer Verwey Mejan sprak dit uit in de volgende woorden [1]): „Zoodanige instructie vind ik niet gevorderd in de grondwet; zelfs wordt dergelijke instructie aldaar in zekeren zin uitgesloten, want ik lees in art. 136 (139), dat de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken, volgens de regels door de *wet* te stellen, aan Gedeputeerde Staten zullen worden opgedragen. Die regels dus bij de wet moetende worden gesteld, is het mij niet duidelijk wat daarna nog verder en meerder zal worden geregeld, bij eene nadere instructie, waarvoor nog wel de goedkeuring des Konings zal worden gevorderd." De Minister van Binnenlandsche Zaken antwoordde hierop [2]): „De wet moet de onderwerpen van bestuur, welke aan de zorg van Gedeputeerde Staten zullen zijn toevertrouwd, aanduiden. Maar de *wijze* van uitoefening der macht van een college, dat belast is met de uitvoering van de provinciale reglementen en verordeningen en van de algemeene wetten, moet bij eene instructie worden bepaald." En wat de goedkeuring des Konings aangaat, hieromtrent had de Minister reeds in zijne memorie van antwoord aan de Tweede Kamer gezegd [3]), dat de instructie wel als eene provinciale verordening mocht worden beschouwd, „die, al zweeg de wet, op grond van art. 131 (134) der grondwet de bekrachtiging des Konings zou behoeven."

Wil men nu die bekrachtiging in het artikel behouden om allen twijfel over den aard der instructie onmogelijk te maken,

---

[1]) Bijsterbos, bl. 327.
[2]) Bijsterbos, bl. 327.
[3]) Bijsterbos, bl. 326.

dan zal men iets verder moeten gaan en er thans ook aan moeten toevoegen de nieuwe slotwoorden van art. 134 der grondwet: „deze kan niet worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit, den Raad van State gehoord."

Dat deze instructie geheel iets anders is dan het reglement van orde voor de vergaderingen van Gedeputeerde Staten, voorgeschreven in art. 91, spreekt vanzelf.

Het thans volgende art. 151 geeft de zoozeer gewraakte bepaling, die niet overeenstemt met het systeem van de grondwet. Het artikel luidt: „Gedeputeerde Staten voeren de wetten, algemeene maatregelen van inwendig bestuur en Koninklijke bevelen uit, waarvan de uitvoering aan de Staten is opgedragen. Zij maken de daartoe noodige verordeningen en onderwerpen die aan Onze goedkeuring". Hier vinden wij de uitvoering der algemeene wetten in plaats van de dagelijksche uitvoering van zaken.

De uitvoerende macht berust volgens art. 55 der grondwet bij den Koning, maar zij wordt namens Hem ten opzichte van bepaalde onderwerpen door de Staten uitgeoefend. De aard dezer uitvoering wordt daarom zoo juist in de grondwet uitgedrukt door de woorden van art. 135: „verleenen hunne medewerking tot uitvoering daarvan". Nu is het echter niet te verwonderen, dat eene zoo talrijke, slechts een paar keeren in het jaar samenkomende vergadering tot de geheele uitvoering volkomen ongeschikt is. Daarom draagt zij dan ook in dit art. 151 de haar in art. 127 opgedragen uitvoering aan Gedeputeerde Staten over. Maar zij doet dit geheel en al en

hierin gaat zij te ver, hierin wijkt zij van de woorden der grondwet af.

Het zou echter wel mogelijk zijn eene bepaling te geven, die meer overeenstemming vertoont met het stelsel der Regeering van 1848. Men zou de Koninklijke bevelen, evenals in art. 136 gedaan is, natuurlijk ook hier weg moeten laten en alsdan de volgende bepaling kunnen aannemen: „Gedeputeerde Staten voeren de wetten of de algemeene maatregelen van bestuur uit waarvan de uitvoering aan de Staten is opgedragen, voor zoover deze niet uitdrukkelijk aan de algemeene vergadering is overgelaten. Zij maken, tenzij dit bij deze of eenige andere wet aan de algemeene vergadering is opgedragen, de voor de uitvoering noodige verordeningen en onderwerpen die aan Onze goedkeuring." Dit is dan de bepaalde opdracht, waarvan wij bij de algemeene bepalingen naar aanleiding van art. 94 gesproken hebben [1]) en die daar thans alleen op de autonomie wijst, maar volgens de door ons daar ter plaatse aangegeven wijziging ook op de uitvoering van wetten en algemeene maatregen van bestuur zal slaan.

Het is wel waar, dat volgens het aldus gewijzigd artikel 151 toch het grootste deel der uitvoering bij Gedeputeerde Staten blijft, maar dat moet wel, omdat dat een onmiddelijk gevolg is van het permanent-zijn van dit college, in tegenstelling met de algemeene vergadering. Op deze wijze wordt echter aan de grondwet niet tekortgedaan, doordat het thans mogelijk blijft het niet dagelijksche aan de algemeene vergadering te

---

[1]) Bl. 62.

laten, wat trouwens in strijd met de tegenwoordige provinciale wet hier en daar al gebeurd is, b. v. het vaststellen van inrichtingen en reglementen voor de waterschappen, iets dat toch ook, zooals wij hierboven zagen, tot de uitvoering van wetten behoort.

De tweede alinea van art. 151 was in 1850 velen en vooral eenigen leden der Eerste Kamer een doorn in het oog. In het verslag van die Kamer werd gezegd [1]), dat sommigen in de bepaling van de laatste paragraaf van dit artikel eene afwijking zagen van art. 139 der grondwet en eene daarmede strijdige delegatie aan de Gedeputeerde Staten, hunnen beperkten kring van dagelijksch beleid overschrijdende Maar de Regeering antwoordde: [2]) „Het geldt hier de uitvoering van wetten en bevelen. Zijn daartoe reglementaire bepalingen noodig, deze moeten dan noodwendig voortkomen van de macht met de uitvoering belast. Het maken van zulke bepalingen is juist eene zaak van dagelijksch beleid".

Men is daarmede tevreden geweest, maar naar mijn bescheiden meening geeft de Regeering hier blijken van verwarring van begrippen, want waar niet het spoedeischende van de regeling verbiedt de gewone bijeenkomst van de Staten af te wachten, daar is het maken van de verordeningen tot de uitvoering noodig geen zaak van dagelijksch beleid en moet die werkzaamheid niet aan Gedeputeerde Staten worden overgelaten.

---

[1]) Bijsterbos, bl. 329.
[2]) Bijsterbos, bl. 329.

Om die reden is het wenschelijk in de provinciale wet ten minste voor de algemeene vergadering de mogelijkheid te openen om zelve die verordeningen te maken. Dat die taak met goed gevolg door haar kan worden vervuld, leert de ervaring, want, trots de provinciale wet, heeft de wetgever een enkele maal het vaststellen van zulk eene verordening juist aan de algemeene vergadering opgedragen, te weten: het reglement, bedoeld in art. 9 der wet op de jacht en visscherij; een reglement, dat toch zeker wel onder de verordeningen, tot uitvoering van 's lands wetten noodig, gerangschikt zal moeten worden. Dit is tevens een tweede voorbeeld, waardoor aangetoond wordt, dat het stelsel der provinciale wet niet steeds in de praktijk is volgehouden.

Art. 152 geeft aan de Gedeputeerde Staten de uitvoering der provinciale reglementen en verordeningen en der besluiten en beslissingen van de Staten. Dit is eene juiste bepaling, volkomen in den geest der grondwet, behoorende tot de dagelijksche uitvoering. Het is een uitvloeisel der autonomie van de Staten, maar daar het voor deze onmogelijk is zelve uit te voeren, dragen zij het aan het permanente college op. Over de schijnbare tegenstrijdigheid tusschen dit artikel en art. 32, hebben wij reeds vroeger [1]) gesproken.

Het beslissen van geschillen, over de in artt. 151 en 152 bedoelde uitvoering gerezen, door art. 153 aan Gedeputeerde Staten opgedragen, is een onderdeel dier uitvoering, en vormt een trap der administratieve rechtspraak,

---

1) Bl. 52, 53.

zooals die thans geregeld is. Voor zooverre wetten of verordeningen geen ander bevoegd orgaan aanwijzen, spreekt die macht van Gedeputeerde Staten vanzelf, en zoolang de wensch naar eene zelfstandige rechtsmacht voor publiekrechtelijke geschillen, waarvoor sedert 1887 de gelegenheid in de grondwet geopend is, niet wordt bevredigd, blijft de bevoegdheid ook het natuurlijkst aan de uitvoerders opgedragen. Mocht echter binnenkort de administratieve rechtspraak geregeld worden, dan is het mogelijk, dat ook art. 153 eene wijziging zal moeten ondergaan, ofschoon dit niet waarschijnlijk is, ten minste te oordeelen naar het verslag der Staatscommissie aangaande de regeling van de administratieve rechtspraak van 15 Mei 1894, op welk verslag wij later nog zullen terugkomen.

Thans volgen eenige artikelen, die aanwijzen welk aandeel van de macht der Provinciale Staten ten aanzien van de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie aan Gedeputeerden toekomt.

Het beheer van provinciale inkomsten en eigendommen (art. 154), de vertegenwoordiging in rechten (art. 155), vervolgens de benoeming, het ontslag en de schorsing van alle uit de provinciale kas bezoldigde ambtenaren en bedienden (art. 156).

Dit laatste artikel zal in het vervolg, wanneer ook de ambtenaren en bedienden bij de griffie door de enkele begrooting uit de provinciale kas hun salaris zullen ontvangen, meer personen omvatten dan thans. Oogenschijnlijk zou dan art. 34 overbodig zijn, maar bij nadere beschouwing blijkt het, dat nog altijd eenig verschil tusschen de ambtenaren en bedienden bij de griffie en de overige bestaat, omdat eerst-

genoemden slechts op voordracht van den Commissaris des Konings door Gedeputeerde Staten benoemd, geschorst of ontslagen kunnen worden.

Deze zijn verder belast met de behoorlijke voorbereiding van al hetgeen in de vergadering der Staten ter overweging en beslissing moet worden gebracht (art. 157). Daartoe behoort ook het ontwerpen van nieuwe of gewijzigde reglementen van waterschappen, in het vervolg eveneens van veenschappen en veenpolders. Zooals wij reeds zagen wordt het vaststellen van de reglementen aan de algemeene vergadering gelaten.

Art. 158 neemt eene belangrijke plaats in de geschiedenis van het ontstaan der provinciale wet in, want over geen artikel heeft men bij de beraadslagingen zoo lang van gedachten gewisseld. De oorzaak hiervan lag voornamelijk in het in dit artikel gevestigd beginsel van de wetgevende macht der waterschappen; maar de strijd hierover heeft thans zijne waarde verloren, nu art. 191 der grondwet in 1887 dit recht uitdrukkelijk heeft erkend. Naar aanleiding van het ontstaan van dit nieuwe grondwetsartikel zal art. 158 in het vervolg moeten luiden: „De verordeningen der waterschappen, veenschappen en veenpolders, bedoeld in art. 191 der grondwet, behoeven hunne goedkeuring."

De werkkring der Gedeputeerde Staten in deze is weder een onderdeel van de uitvoering, omdat het toezicht op de waterstaatswerken, enz., waartoe dit behoort, een uitvloeisel is van het zelfbestuur. Art. 158 zou dus eigenlijk al volgen uit art. 151, maar toch wordt de bepaling niet ten onrechte voorgeschreven, omdat de vraag kan rijzen en ook gerezen is,

of deze goedkeuring der Gedeputeerde Staten wel tot de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken behoorde. Te recht is dienaangaande door de Regeering in hare memorie van toelichting bij dit artikel gezegd [1]): „Het zijn maatregelen van bestuur of politie wier bekrachtiging een bijzonder plaatselijk, spoedig, soms technisch onderzoek eischt, zoodat zij uit den aard der zaak niet van de volle vergadering der provinciale vertegenwoordiging, maar van het college der Gedeputeerde Staten moet afhangen."

Er was wel eenige aanleiding om de vraag op te werpen, of de bekrachtiging der verordeningen onder de werkzaamheden van het grondwetsartikel 139 vielen, te meer, omdat de Regeering zelve deze bekrachtiging voorstelde als medeuitoefening van wetgevende macht [2]), en zulk bedrijf kan toch eigenlijk moeilijk onder het dagelijksch beleid gerangschikt worden. Maar ik geloof met den heer Buys [3]), dat hier „evenmin uitoefening van wetgevend gezag terug (te) vind(en is), als in bekrachtiging van provinciale reglementen door den Koning. De wetgevende macht van de waterschappen berust bij die instellingen zelven, terwijl de beslissing van Gedeputeerde Staten slechts bedoelt de uitoefening van preventief toezicht, opdat in de keuren niets voorkome met de wetten of het algemeen belang in strijd; en zulk onderzoek mag zeker wel onder het dagelijksch beleid gerangschikt worden."

---

[1]) Bijsterbos, bl. 339, 340.

[2]) Bijsterbos, bl. 370.

[3]) „De Grondwet". II, bl. 749, noot [1]).

Art. 159 behelst een onderdeel van de in art. 152 vermelde uitvoering, nl. het vaststellen der plannen en voorwaarden van aanbesteding van de door de Staten bevolen werken. Het zou om die reden desnoods weggelaten kunnen worden.

Na art. 160, dat in den vollen zin des woords tot de dagelijksche leiding van zaken behoort, treffen wij weder een artikel aan, dat overbodig mag heeten, daar het ook weder volgt uit art. 151. Te verwonderen is het echter niet, dat het bestaat, daar toch het toezicht op de gemeentebesturen in de provinciale wet bij de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie staat. Komt de te dier zake door ons voorgestelde verandering tot stand, dan zou art. 161 kunnen vervallen; thans zou het nog niet gemist kunnen worden.

Hierop volgt nog eens een algemeene regel (art. 162), nl. het houden van toezicht op al wat de provincie aangaat opgedragen aan Gedeputeerden, en als gevolg daarvan het opmaken van een jaarlijksch verslag, waartoe noodig zijn provinciale bureau's van statistiek. Deze laatste zijn niet zonder strijd ingesteld, omdat de daaraan verbonden kosten voor velen een bezwaar waren. Een Koninklijk Besluit van 5 November 1858, Stbl. 76, bepaalde, dat de bureau's een onderdeel van de provinciale griffies zouden vormen, en de kosten kwamen derhalve op de Rijksbegrooting. Maar ook hier zal weder de verandering in de begrooting ten gevolge hebben, dat de bureau's van statistiek met de griffies mede ten koste van de provincie komen.

Art. 163 omvat weder een van de voorschriften, die in

het stelsel van de Staatscommissie van 1848 volkomen passen, maar niet thuis hooren in eene wet, die rekening moet houden met de grondwet zelve in plaats van met hare ontwerpen, zooals de provinciale wet hier en daar gedaan heeft. Wijziging is dan ook te dezen aanzien noodzakelijk. Art. 163 luidt: „Zij zijn wegens de dagelijksche leiding en uitvoering der zaken, voor zooveel de in de artt. 152—162 omschreven handelingen betreft, aan de Staten verantwoording schuldig. Zij geven alle te dien aanzien door de Staten verlangde inlichtingen. Ingeval zij weigeren dit te doen, kunnen de Staten hen van hunne betrekking vervallen verklaren".

Het artikel vestigt derhalve geene verantwoordelijkheid wegens de uitvoering der wetten, algemeene maatregelen van inwendig bestuur en Koninklijke bevelen van art. 151. Uitdrukkelijk wordt aan de Provinciale Staten elke bemoeiing daarmede ontzegd in de memorie van toelichting ad art. 163, die luidt [1]: „Gedeputeerde Staten moeten door de Staten ter verantwoording geroepen kunnen worden, voor zooveel hun bestuur van het huishouden der provincie aangaat. Zij zijn de commissie door welke de Staten dat bestuur uitoefenen. Maar met betrekking tot de uitvoering der in art. 151 bedoelde wetten, maatregelen en bevelen zijn Gedeputeerde Staten aan de Staten geene verantwoording schuldig. Zij zijn, als uitvoerders dier wetten en bevelen, werktuigen der algemeene Regeering".

---

[1]) Bijsterbos, bl. 417.

Maar, zooals de heer Buys zegt [1]): „het college van Gedeputeerden is altijd eene commissie uit de Staten, niet alleen daar waar het de provinciale huishouding bestuurt, maar ook waar het optreedt als *werktuig der algemeene Regeering*, zooals de memorie van toelichting het noemt. Van eene macht, welke aan Gedeputeerden zoude toekomen en die zij niet ontleenen aan Provinciale Staten zelven, weet de grondwet niets af, en deze onderscheiding kan dus slechts worden toegelaten voor eene bevoegdheid, welke hun, onafhankelijk van de Staatsregeling, door eene bijzondere wet mocht worden opgedragen. Uitvoering van 's lands wetten behoort evenzeer tot de grondwettige taak van de Staten als het beheer van de provincie, en zoowel tegenover het eene als tegenover het andere attribuut vervullen Gedeputeerden slechts de rol van een college, dat belast is met de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken, welker regeling grondwettig aan de geheele vergadering toebehoort".

Wil men nu art. 163 in overeenstemming brengen met de grondwet, dan zal voorzeker de verantwoordelijkheid der Gedeputeerde Staten uitgebreid moeten worden tot alle handelingen, die in het hoofdstuk genoemd worden, of liever, men zal de woorden „voor zooveel de in de artt. 152—162 omschreven handelingen betreft" weg kunnen laten vallen en dus de Gedeputeerden verantwoordelijk stellen voor hunne dagelijksche leiding en uitvoering der zaken.

Hoewel de laatste twee artikelen van het hoofdstuk, over

---

[1]) „De Grondwet". II, bl, 145.

het geven van inlichtingen, door ons onbesproken kunnen blijven, zoo mogen wij toch het behandelde onderwerp niet verder laten rusten zonder nagegaan te hebben, voor zoover dit voor ons van belang is, wat de uitslag is geweest van den arbeid der Staatscommissie, benoemd bij Koninklijk Besluit van 16 September 1891, tot voorbereiding der uitvoering van de voorschriften der grondwet, aangaande de regeling der administratieve rechtspraak.

Deze Commissie heeft in het hierboven reeds genoemde rapport van 15 Mei 1894 verslag van hare werkzaamheden gegeven. Daar deze werkzaamheden een gevolg zijn van de grondwetsherziening van 1887, en daarbij vanzelf de beslissing der geschillen door Gedeputeerde Staten van art. 153 der provinciale wet, als onderdeel van de administratieve rechtspraak, zooals die thans is geregeld, ter sprake moest komen, is dat rapport voor ons niet van belang ontbloot, vooral wijl bij het wetsontwerp ter uitvoering van art. 154 der grondwet een ontwerp van wet gevoegd is tot wijziging van het hiervoor behandelde vijfde hoofdstuk der provinciale wet.

In § 2 van het algemeen rapport zegt de Staatscommissie naar aanleiding van de beslissing der geschillen door Gedeputeerde Staten het volgende:

„Naar ons inzien is het voor invoering van behoorlijke rechtswaarborgen niet noodig in den bestaanden werkkring van Gedeputeerde Staten verandering te brengen. Mits bij de wet eenige regelen gesteld worden omtrent de procedure, welke die colleges bij de behandeling van rechtsgeschillen in acht

hebben te nemen, meenen wij dat volstaan kan worden met het openen van ééne rechterlijke instantie, welke alle administratieve rechtsgeschillen, die de wet zal aanwijzen, heeft te berechten. Ten aanzien der administratieve instanties kan men zich bij zoodanige regeling bepalen tot het doen vervallen van het hooger beroep op den Koning, waarvoor de klacht bij den administratieven rechter in de plaats treedt".

Deze regels omtrent de procedure bij Gedeputeerde Staten geeft de commissie als bijlage in een ontwerp van wet, dat wijziging moet brengen in de provinciale wet en waarvan de inhoud luidt:

Art. 1.

Achter het opschrift van het vijfde hoofdstuk der tweede afdeeling van de wet van 6 Juli 1850 (Stbl. 39), regelende de samenstelling en macht van de Provinciale Staten wordt ingelascht:

§ 1. **Algemeene bepalingen.**

Art. 2.

Achter *art.* 165 der in art. 1 genoemde wet wordt ingelascht het volgende:

§ 2. **Van de regels door Gedeputeerde Staten in acht te nemen bij het beslissen van geschillen.**

Art. 165*a*. Bij de toepassing van art. 153 dezer wet zoomede bij de uitspraken over geschillen niet behoorende tot die in art. 165*h* dezer wet vermeld en waarvan de beslissing hun is opgedragen behoudens beroep op den Koning of het administratief hoog-gerechtshof, nemen Gedeputeerde Staten de regels in acht in de artikelen 165*b* tot 165*g* vervat.

Art. 165*b*. Zoodra het geschil bij Gedeputeerde Staten is aanhangig gemaakt, roept de Commissaris der Koningin belanghebbenden op de memoriën of bewijsstukken, die zij wenschen over te leggen in te dienen binnen een door hem te bepalen termijn.

Op het verzoek van belanghebbenden of ambtshalve kan deze termijn worden verlengd.

De oproeping geschiedt in een door Gedeputeerde Staten aan te wijzen dagblad en aan de bekende belanghebbenden bovendien bij brief.

Op dezelfde wijze wordt de verlenging van den termijn bekend gemaakt.

Art. 165*c*. De belanghebbenden of hunne gemachtigden onderteekenen de in te leveren memoriën en bewijsstukken, die met alle verdere schrifturen op het geschil betrekking hebbende gedurende acht dagen ter provinciale griffie ter inzage voor de belanghebbenden of hunne gemachtigden worden nedergelegd.

De belanghebbenden kunnen op hunne kosten afschriften verkrijgen van de ter inzage gelegde stukken.

Van de nederlegging geschiedt kennisgeving op de wijze in het vorige artikel voor de oproeping bepaald.

Art. 165*d*. Na het verstrijken van den termijn in art. 165*b* bedoeld, worden de stukken op het geschil betrekking hebbende tot onderzoek gesteld in handen van eene commissie uit Gedeputeerde Staten, daartoe door het college aangewezen.

Art. 165*e*. Is de commissie met haar onderzoek gereed, dan wordt het geschil in eene vergadering van Gedeputeerde Staten behandeld.

De vergadering wordt in het openbaar gehouden, tenzij Gedeputeerde Staten, met het oog op het onderwerp van het geschil, behandeling met gesloten deuren noodig of wenschelijk oordeelen. De belanghebbenden worden, op de wijze in art. 165 *b* voorgeschreven, en met opgave van dag en uur der vergadering, opgeroepen persoonlijk of bij gemachtigde in de vergadering te verschijnen.

In de vergadering brengt de commissie uit Gedeputeerde Staten verslag uit. Dit verslag bevat een overzicht der zaak met vermelding van de gevoerde beweringen en overgelegde bewijsstukken en van alles bovendien wat de commissie tot recht begrip van het onderwerp van het geschil dienstig acht op te merken.

Na het uitbrengen van het verslag worden de verschenen belanghebbenden of hunne gemachtigden in de gelegenheid gesteld hunne beweringen toe te lichten en de inlichtingen te verstrekken, die de voorzitter of de leden van Gedeputeerde Staten mochten verlangen.

De voorzitter kan het hooren van door hen medegebrachte getuigen of deskundigen toestaan.

Art. 165*f*. Gedeputeerde Staten beraadslagen en beslissen met gesloten deuren.

Achten zij, alvorens uitspraak te doen, meerdere inlichtingen noodig of besluiten zij tot het doen van eene plaatsopneming of tot het hooren van getuigen of deskundigen, dan geven zij daarvan aan de belanghebbenden kennis, op de wijze in art. 165 *b* bepaald.

Bij het hooren der getuigen of deskundigen en het doen der plaatsopnemingen kunnen belanghebbenden of hunne ge-

machtigden tegenwoordig zijn. Aan de verschenen belanghebbenden of gemachtigden wordt de gelegenheid gegeven vragen tot de getuigen of deskundigen te richten, hunne eigene getuigen en deskundigen te doen hooren en hunne belangen voor te dragen. Leidt het inwinnen van nadere inlichtingen tot de indiening van nieuwe schrifturen, dan wordt daarmede gehandeld als is voorgeschreven in art. 165 *b*.

Art. 165 *g*. De met redenen omkleede uitspraak wordt in eene openbare vergadering voorgelezen, ten ware de behandeling in eene vergadering met gesloten deuren heeft plaats gehad.

Zij wordt binnen tien dagen na hare dagteekening aan de bekende belanghebbenden in volledig afschrift toegezonden en, tenzij Gedeputeerde Staten anders bepalen, opgenomen in eene voor die uitspraken bestemde, tegen betaling der kosten verkrijgbaar te stellen, afdeeling van het Provinciaal Blad.

Art. 165 *h*. Bij het beslissen op bezwaarschriften ter zake van directe belastingen, roepen Gedeputeerde Staten den klager, — voor zooveel betreft de Rijks directe belastingen met inachtneming der voorschriften vervat in de wet van 4 April 1875 (Stbl. 60), gewijzigd bij de wet van 2 October 1893 (Stbl. 149) — schriftelijk op het bezwaarschrift op den tijd in den oproepingsbrief bepaald, te komen toelichten en verdedigen in eene vergadering der daartoe aangewezen commissie uit hun midden.

De Rijksambtenaar of het bestuur, bij de klacht betrokken, ontvangt afschrift van den oproepingsbrief en is bevoegd in persoon of bij gemachtigde het verhoor van den klager bij te wonen en zijne opmerkingen mede te deelen.

Geeft de klager daartoe aan de commissie het verlangen te kennen, dan wordt hij toegelaten zijne belangen in het volle college van Gedeputeerde Staten nader voor te dragen, hetzij in het openbaar, hetzij met gesloten deuren, te zijner keuze.

Op dit verhoor is het tweede lid van dit artikel toepasselijk.

De beslissingen omtrent bezwaarschriften ter zake van directe belastingen worden in het Provinciaal Blad opgenomen als Gedeputeerde Staten oordeelen dat zij van algemeen belang kunnen worden geacht.

In de bij dit wetsontwerp hoorende toelichting zegt de Staatscommissie:

„Zooals is opgemerkt in § 2 van het algemeen rapport onzer commissie, zal de regeling der administratieve rechtspraak volgens hare voorstellen geen ingrijpende verandering brengen in den werkkring van Gedeputeerde Staten als administratieve rechters. Maar nu van hunne uitspraken in rechtsgeschillen een beroep op den rechter zal worden toegekend, is het dringend noodig dat de zorgvuldige en uniforme behandeling der geschillen over welke Gedeputeerde Staten uitspraak zullen doen verzekerd zij. Wel is op dit oogenblik reeds in meer dan eene provincie de rechtspraak van Gedeputeeerde Staten met behoorlijke waarborgen omringd, dank zij de voorschriften opgenomen in de instructies bedoeld in art. 150 der provinciale wet, maar het schijnt wenschelijk de regels van procedure door Gedeputeerde Staten bij de behandeling van geschillen in acht te nemen in *de wet* neer te leggen, waardoor zij voor *alle* provinciën van toe-

passing zullen zijn en allerwege dezelfde weg zal worden bewandeld, wat met het oog op het van de uitspraken in te stellen beroep voor het hoog-gerechtshof zeer gewenscht is.

„Het is ons voorgekomen, dat de provinciale wet voor deze voorschriften de aangewezen plaats is. Wij hebben daarom het voorstel tot wijziging der provinciale wet ontworpen dat hierbij wordt overgelegd. De daarin vervatte bepalingen zijn in hoofdzaak gelijk aan die welke thans reeds in vele provinciën in werking zijn en proefhoudend zijn bevonden. Aan afzonderlijke toelichting schijnen de voorgedragen bepalingen geene behoefte te hebben.

„Wij merken alleen nog op, dat wij voor de bezwaarschriften in zake de grond- en de personeele belasting — die welke de vermogens- en de bedrijfsbelasting raken bereiken Gedeputeerde Staten niet — de bepalingen hebben gehandhaafd voor hunne behandeling bij de wet reeds nu voorgeschreven."

Over het doen vervallen van het hooger beroep op den Koning heeft de commissie in een ook als bijlage bij het verslag gevoegd ontwerp van wet over de Regeling der bevoegdheid van het administratief hoog-gerechtshof het volgende artikel voorgesteld:

„Art. 6. Indien en voor zoover krachtens de bepalingen dezer wet voorziening open staat bij het administratief hoog-gerechtshof, treedt deze voorziening in de plaats van het beroep op Ons, waar dit in wetten of verordeningen, die op het tijdstip van het in werking treden dezer wet van kracht zijn, is toegekend."

In de toelichting op dit artikel zegt de commissie:

„Zal het administratief hoog-gerechtshof niet met te veel werk worden belast, dan moet, vooral ook met het oog op de wijze waarop de procedure is geregeld, de waarborg worden geboden dat de klacht behoorlijk voorbereid en geïnstrueerd voor haar wordt gebracht. Daartoe is het zeer wenschelijk de administratieve instanties, waar die thans zijn voorgeschreven, te behouden. Van den anderen kant zou, als alle administratieve instanties moesten worden doorloopen, noodeloos oponthoud, kosten en omslag worden opgeroepen. Van hier dat wij voorstellen het beroep op den Koning te doen vervangen door dat op den rechter. Altijd voor zoover het rechtsgeschillen betreft. Voor geschillen over de maat en de opportuniteit blijft het beroep op den Koning geëerbiedigd. Het artikel drukt dit uit door te zeggen dat het Koninklijk beroep vervalt indien en *voor zoover* het beroep op den rechter is toegekend."

Verder heeft het verslag geene betrekking op de dagelijksche leiding en uitvoering van zaken. Wel zal het wetsontwerp aangaande regeling van de administratieve rechtspraak, indien het aangenomen wordt, nog op andere punten zijn invloed op de bepalingen der provinciale wet doen gelden, maar dat behoeft in deze paragraaf niet behandeld te worden, omdat het in verband staat met het toezicht van het centraal gezag op de verrichtingen der Staten, welk onderwerp wij thans in eene volgende paragraaf zullen bespreken.

§ 6. *Toezicht van het Centraal Gezag op de Verrichtingen der Staten.*

Door na te gaan wat ten gevolge van de grondwetsherziening van 1887 in de provinciale wet gewijzigd moet worden, hebben wij tevens een vrij volledig algemeen overzicht getracht te geven van het provinciale bestuur en zijnen werkkring. Wij hebben in de eerste plaats gezien, welke personen dat bestuur uitmaken en wat omtrent de vergaderingen in de wet bepaald is. Daarna hebben wij besproken, in hoeverre de Staten bevoegd zijn tot en belast met de regeling en het bestuur van de huishouding der provincie (waarbij het financiewezen behandeld werd) en welk aandeel zij hebben in de uitvoering van 's lands wetten en van de algemeene maatregelen van bestuur.

Maar het spreekt vanzelf, dat de besturen van de deelen van den staat niet geheel onafhankelijk kunnen zijn van het bestuur van het geheel, en dat derhalve het centraal gezag toezicht moet uitoefenen op de verrichtingen der Staten. Dit onderwerp zullen wij als slot van onze beschouwing over de provinciale wet thans behandelen, omdat ook te dien opzichte de jongste grondwetsherziening veranderingen in de wet noodzakelijk heeft gemaakt. Al hebben wij verscheidene bepalingen betreffende dat toezicht ontmoet, toch zullen wij alle hier nog eens te zamen nagaan, vooral daar weer andere, zooals die van het laatste hoofdstuk der provinciale wet nog niet door ons genoemd zijn.

Het toezicht nu van het centraal gezag op de verrichtingen

der Staten is tweeledig: preventief of repressief. Natuurlijk zou de beste waarborg tegen machts- of wetsovertreding van de Staten bestaan in het onderwerpen van alle verrichtingen van dat college aan een preventief toezicht; maar op die wijze zou de zelfstandigheid te zeer beperkt worden, vandaar dat men in vele gevallen een repressief toezicht aangenomen heeft.

Beginnen wij met het preventief toezicht, dan treffen wij dit, zooals wij reeds vroeger zagen [1]), in de voornaamste plaats aan bij de vaststelling van provinciale verordeningen.

Deze behoeven volgens de grondwet (art. 134) de goedkeuring des Konings, welke vroeger aan geene regelen gebonden was, maar sedert 1887 niet kan worden geweigerd dan bij een met redenen omkleed besluit den Raad van State gehoord. Dat deze voorwaarde ook in art. 140 der provinciale wet gevoegd moet worden, hebben wij reeds gezegd.

Onder deze verordeningen behooren ook de belastingverordeningen van art. 136 der grondwet, die vóór 1887 aan een ander preventief toezicht, n.l. aan dat des wetgevers waren onderworpen, maar in het vervolg, daar dit preventief toezicht des wetgevers opgeheven is, in alle opzichten gelijk zullen staan met de verordeningen van art. 134.

Ook de provinciale begrooting, in de toekomst de eenige, behoeft, zoowel de begrooting van uitgaven als die van inkomsten, de goedkeuring des Konings (art. 137 grondwet, artt. 109, 110, 111, 115 prov. wet). Deze goedkeuring is

---

[1]) Bl. 65.

tevens vereischt voor het besluit der Staten tot af- en overschrijving op de posten der begrooting, evenals voor het bevel der Gedeputeerden tot de af- en overschrijving, waartoe bij de begrooting machtiging is verleend (artt. 113, 114 prov. wet). Nog een ander gevolg van het toezicht van het centraal gezag op de begrooting is de tusschenkomst des Konings voor het geval de Staten weigeren de door de wet aan de provincie opgelegde uitgaven op de begrooting te brengen (art. 112 prov. wet). Over den strijd, die schijnt te bestaan tusschen deze laatste bepaling en art. 134 der grondwet, werd op bl. 108 van dit proefschrift gesproken.

Verder is het preventief toezicht des Konings voorgeschreven voor de provinciale rekening (art. 121 prov. wet).

Weder een ander geval van het toezicht des Konings vinden wij in art. 133 j° artt. 131 en 132 der provinciale wet. Het betreft de regeling der geldleeningen ten laste der provincie, de bezoldiging van alle provinciale ambtenaren, alles wat verder de geldmiddelen der provincie aangaat, de besluiten tot het koopen, ruilen of vervreemden, het bezwaren of verpanden van de provinciale eigendommen, het treffen van dadingen daaromtrent en het aanvaarden der aan de provincie gedane legaten of schenkingen. Indien wij hier de vraag gingen stellen, of de bepaling van art. 133 der provinciale wet, die in de grondwet ontbreekt, niet in strijd is met de grondwet, als te veel beperkende de vrijheid der Staten in zake regeling van de huishouding der provincie, dan zouden wij in herhalingen treden, omdat het voor en tegen van deze

vraag reeds in de paragraaf over de autonomie der Staten uiteen is gezet [1]).

Zijn er zaken, die twee of meer provinciën gemeenschappelijk aangaan, volgens art. 97 der provinciale wet door de Staten dier beide of meerdere provinciën te regelen, dan moet de machtiging tot en de goedkeuring van die gemeenschappelijke regeling door den Koning worden verleend.

Maar niet alleen met betrekking tot de autonomie der Staten treffen wij het preventief toezicht aan. Ook met betrekking tot het zelfbestuur vindt men regels hieromtrent in de wet.

Zoo schrijven art. 147 der grondwet en art. 145 der provinciale wet voor, dat de Staten, die overigens zelfstandig de besluiten der gemeentebesturen kunnen goed- of afkeuren, met betrekking tot de besluiten der gemeentebesturen over het invoeren, wijzigen of afschaffen van plaatselijke belastingen dit recht niet hebben, maar die besluiten onder mededeeling van hun gevoelen aan den Koning ter goed- of afkeuring moeten voordragen.

Wat verder de bevoegdheid der Staten aangaat in het maken van veranderingen in de inrichtingen en reglementen van waterschappen, veenschappen en veenpolders, het opheffen en oprichten daarvan en het vaststellen van nieuwe reglementen voor die instellingen, ook daarin kunnen zij niets doen zonder de goedkeuring des Konings (art. 190 grondwet, art. 138 prov. wet).

---

[1]) Bl 69—71.

Nog ééne bepaling moeten wij noemen, waarbij het centraal gezag preventief optreedt met betrekking tot het zelfbestuur der Staten en dat is de bepaling van art. 129 der provinciale wet.

Hierin wordt gezegd, dat wanneer de Staten niet, of niet behoorlijk, voor de uitvoering der in artt. 127 en 128 bedoelde wetten, maatregelen en bevelen zorgen (in het vervolg zal dit zien op de geheele uitvoering voor zoover die aan de Staten is opgedragen), de Commissaris des Konings door den Koning gemachtigd, bij een in het Staatsblad te plaatsen, met redenen omkleed besluit, kan worden gemachtigd om in de uitvoering te voorzien. Dat wij hier met direct toezicht van de Regeering, en niet met het in art. 141 der grondwet bedoelde toezicht van den Commissaris te doen hebben, hebben wij reeds opgemerkt bij de behandeling van art. 129, toen wij tevens de vraag behandeld hebben, of het toezicht in dit artikel bedoeld niet weder in strijd met het in de grondwet aan de Staten verleende zelfbestuur is [1]). Wij zullen daarover dus hier niet meer spreken.

En zoo hebben wij de gevallen afgehandeld, waarin het centraal gezag preventief kan optreden; gaan wij vervolgens na in hoeverre datzelfde gezag zich repressief kan doen gelden ten aanzien van de verrichtingen der Staten.

Repressief toezicht bestaat in het recht der hoogste autoriteit om alle handelingen der lagere te schorsen of te vernietigen, als deze in strijd komen met de wetten of het algemeen belang.

---

[1]) Bl. 73—81.

Art 140 der grondwet bepaalt sedert de jongste herziening, dat het recht des Konings tot schorsing en vernietiging van de besluiten van Provinciale en Gedeputeerde Staten bij de wet geregeld moet worden.

De provinciale wet had dit reeds gedaan in haar zesde en laatste hoofdstuk, echter overeenkomstig art. 133 der grondwet van 1848, ofschoon het zeer de vraag is, of deze bepalingen wel in overeenstemming met die grondwet waren.

Welke de verandering in het grondwettig artikel geweest is en waarom zij werd gemaakt, hebben wij in ons eerste hoofdstuk.[1]) gezien; wij zullen dus nu alleen de bepalingen der provinciale wet behandelen.

Art. 166 luidt: „De besluiten der Staten en Gedeputeerde Staten, die met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn, worden door Ons geschorst of vernietigd". Dit is eene herhaling van art. 133 der grondwet van 1848, dat ook den Koning absolute macht in deze gaf. Bij herziening der provinciale wet zal bij art. 166 gevoegd moeten worden: „met inachtneming der voorschriften in artt. 169—174 vervat, behalve in de gevallen door deze of eenige andere wet uitgezonderd". Dit maken van uitzonderingen bij de wet is thans mogelijk geworden, sedert de grondwet den wetgever volkomen vrijheid gelaten heeft in het vastellen van regelingen, die hem het best dunken. Het zal verder goed zijn wegens de in ons eerste hoofdstuk [2]) genoemde reden niet meer van schorsen *of* vernietigen, maar van schorsen *en* vernietigen te spreken.

---

[1]) Bl. 34—39.

[2]) Bl. 39.

Na den algemeenen regel moeten de uitzonderingen volgen, ook nu reeds in artt. 167 en 168 genoemd.

In de eerste plaats zondert art. 167 de provinciale reglementen en verordeningen uit. Het artikel luidt: „De door de Staten vastgestelde en door Ons goedgekeurde provinciale reglementen en verordeningen kunnen, zoo zij met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn, door eene wet, die tevens de gevolgen regelt, worden geschorst of vernietigd."

Deze bepaling is te recht opgenomen, omdat het niet aangaat, dat de Kroon bevoegd zou zijn tot vernietiging van verordeningen, waaraan zij vooraf hare goedkeuring heeft gehecht.

Het spreekt vanzelf, dat ook het provinciaal bestuur om dezelfde reden een zoodanig reglement of zoodanige verordening mag vernietigen. Maar dan is dit iets anders dan het vernietigen in art. 167 bedoeld, het is dan eenvoudig een intrekken of afschaffen.

Eene tweede uitzondering geeft ons art. 168 in de volgende woorden: „De uitspraken van Gedeputeerde Staten over geschillen van bestuur of andere, wier beslissing hun door bijzondere wetten is opgedragen, worden geschorst of vernietigd op de wijze en met de gevolgen, in die wetten omschreven." Ook deze uitzondering is van groot gewicht, vooral met het oog op eene nieuwe wettelijke regeling der administratieve rechtspraak; want voor het geval dat door die regeling de uitspraken van Gedeputeerde Staten over administratieve geschillen in hoogsten aanleg door den zelfstandigen administratieven rechter moeten worden beslist, behooren die uitspraken niet aan het cassatie-recht des Konings

te zijn onderworpen, Maar ook vóór de grondwetsherziening van 1887 had de bepaling recht van bestaan, wijl deze uitspraken steeds als rechterlijke uitspraken waren te beschouwen, die men niet aan de cassatie des Konings mocht blootstellen.

Vervolgens komen er in de provinciale wet eenige regels over de schorsing en vernietiging (artt. 169—171).

Zij luiden:

Art. 169. „In alle andere, door de twee vorige artikelen niet bedoelde gevallen, wordt de schorsing of vernietiging van besluiten der Staten en Gedeputeerde Staten door Ons bevolen bij een met redenen omkleed, in het Staatsblad te plaatsen besluit, dat, ingeval van schorsing, den duur hiervan bepaalt."

Art. 170. „Schorsing stuit onmiddelijk de werking van het geschorst besluit. Zij kan niet langer duren dan een jaar."

Art. 171. „Is binnen den voor de schorsing bepaalden tijd de vernietiging van het besluit door Ons niet uitgesproken, dan wordt dit geacht geldig te zijn."

Hierbij moeten wij weder het verslag der Staatscommissie aangaande de regeling der administratieve rechtspraak ter hand nemen, omdat daarin eene regeling voorkomt omtrent het vernietigen in strijd met de wet; eene der redenen, waarom wij in art. 166 de woorden „behalve in de gevallen door eenige andere wet uitgezonderd" hebben voorgesteld.

§ 13 van het algemeen rapport zegt met betrekking tot dat vernietigen:

„De grondwet van 1848 bepaalde, dat de Koning het vermogen heeft de besluiten van de Staten der provinciën,

die met de wetten of het algemeen belang strijdig zijn te vernietigen en dat de wet de gevolgen regelt. In deze bepaling werd bij de herziening van 1887 belangrijke wijzigingen gebracht. Thans is bepaald, dat de macht des Konings om de besluiten van Provinciale of Gedeputeerde Staten te vernietigen bij de wet wordt geregeld. Hierbij dient opgemerkt te worden, dat de provinciale verordeningen niet voor vernietiging door den Koning vatbaar zijn, omdat zij 's Konings goedkeuring behoeven. Het terrein van de wet, welke 's Konings macht tot vernietiging zal hebben te regelen is dus bepaald tot die besluiten van de provinciale besturen, die niet van legislatieven aard zijn. Het Koninklijk vernietigingsrecht strekt om te zorgen, dat de onderdeelen des Rijks hunne belangen niet hooger stellen dan die van den Staat. Het is een Regeeringsrecht, dat het algemeen bestuur waarborgt tegen inbreuk van lagere machten op het gebied, dat aan dat bestuur voorbehouden is. Als rechtspraak kan dus het vernietigingsrecht, ook daar waar het uitgeoefend wordt wegens strijd met de wet, niet beschouwd worden. De Koninklijke vernietiging is eene administratieve en niet eene rechterlijke handeling. Intusschen is het duidelijk, dat onbeperkte uitoefening van het recht van vernietiging wegens strijd met de wet bedenkelijke botsingen tusschen de uitvoerende macht en den administratieven rechter zou kunnen doen ontstaan. Wordt tegen eene administratieve beschikking op grond van hare onwettigheid bij den administratieven rechter eene klacht ingediend en tevens vernietiging daarvan gevraagd van den Koning, dan zullen én de

Koning én de rechter zich hebben bezig te houden met de beslissing der vraag, of de beschikking al dan niet met de wet in overeenstemming is en het kan zijn, dat beide machten die vraag in verschillenden zin beantwoorden. Bij gebreke eener regeling zou het kunnen voorkomen, dat de rechter de beschikking als wettig beschouwde, maar dat zij door den Koning wegens strijd met de wet werd vernietigd. Zulk eene uitkomst ware ondragelijk. De grondwetgever van 1887 heeft dan ook ingezien, dat afgescheiden van andere regelen, welke ter zake van het vernietigingsrecht gesteld behooren te worden, bij invoering eener administratieve rechtspraak in elk geval beperking van het Koninklijk recht van vernietiging wegens strijd met de wet noodig zou zijn. De Commissie meent, dat het niet tot hare taak behoort de wet te ontwerpen, welke naar het bevel der grondwet tot regeling van het Koninklijk vernietigingsrecht vastgesteld behoort te worden. Zij heeft echter gemeend, dat wel op haar weg ligt het voorstellen van bepalingen welke, de vernietiging wegens strijd met het algemeen belang niet rakende, waarborgen, dat de administratieve rechtsbedeeling niet worde belemmerd door besluiten tot vernietiging wegens strijd met de wet. Daartoe ware te bepalen, dat vernietiging wegens strijd met de wet niet zal kunnen geschieden dan na schorsing van het onwettig geachte besluit en dat het bestuur, wiens besluit is geschorst, bevoegd zal zijn tegen die schorsing in verzet te komen bij het administratief hoog-gerechtshof. Verklaart het gerechtshof, dat het besluit niet strijdt met de wet, dan behoort daardoor de schorsing van rechtswege te vervallen.

Acht het gerechtshof daarentegen het besluit onwettig of maakt het bestuur van zijne bevoegdheid om tegen de schorsing in verzet te komen binnen den gestelden termijn geen gebruik, dan kan vernietiging door den Koning volgen."

Deze laatste bepalingen heeft de Staatscommissie in art. 4 van het wetsontwerp tot regeling der bevoegdheid van het administratief hoog-gerechtshof voorgesteld. Dit artikel luidt:

„De besluiten van eenig openbaar bestuur, met uitzondering van de verordeningen en reglementen bedoeld in art. 145, al. 2 der grondwet, art. 167 der provinciale wet en art. 236, 1ste lid, der gemeentewet, worden niet vernietigd op grond van strijd met de wet dan nadat zij zijn geschorst bij een aan het betrokken bestuur mede te deelen besluit, vermeldende dat de schorsing op dezen grond geschiedt.

„Gedurende dertig dagen na het ontvangen van deze mededeeling kan bedoeld bestuur tegen de schorsing bij het administratief hoog-gerechtshof in verzet komen.

„Verklaart het hof, dat het besluit geen strijd met de wet oplevert, dan vervalt de schorsing van rechtswege.

„Van de bevoegdheid om het geschorst besluit op grond van strijd met de wet te vernietigen, kan slechts worden gebruik gemaakt wanneer óf geen verzet tegen de schorsing tijdig is aangeteekend óf dit verzet is afgewezen."

In de memorie van toelichting zegt de Staatscommissie:

„In § 13 van het algemeen rapport is door ons uiteengezet in hoeverre wij gemeend hebben het Koninklijk vernietigingsrecht te moeten betrekken in onze voorstellen. Het standpunt daar door ons ontwikkeld is in dit artikel uitgewerkt.

Het artikel wil, in verband met de instelling eener administratieve rechtsmacht, grenzen trekken om het vernietigingsrecht des Konings, *voor zoover dit wordt uitgeoefend op grond van strijd met de wet.* Immers: terwijl de vraag wat het algemeen belang vordert of gebiedt in laatste instantie en onder de hoede van den Raad van State en de ministerieele verantwoordelijkheid alleen moet beslist worden door het hoogst administratief gezag, geldt het bij de uitoefening van het vernietigingsrecht wegens strijd met de wet *daadwerkelijk* een geschil tusschen het hooger en het lager bestuur over den omvang der bevoegdheid die dit bestuur ontleent *aan de wet.* Maar dan is het ook duidelijk dat vernietiging *wegens strijd met de wet* — zij moge geen rechtspraak wezen — toch hierin met rechtspraak overeenkomt dat het daarbij uitsluitend aankomt op de interpretatie der wet, op de vraag wie, in het geval dat tot vernietiging leiden zal, de wet goed opvat: het hoogst of het lager gezag. Dat het oordeel over *die* vraag bij een van de uitvoerende macht onafhankelijk gezag wordt overgebracht is in ieder opzicht wenschelijk. En de wijziging in 1887 van de grondwettige bepalingen over het vernietigingsrecht werd uitsluitend voortbewogen door het verlangen een toestand te scheppen waarin het mogelijk zou worden den rechter te moeien in het oordeel over de *wettigheid* van een besluit der lagere macht. Gebiedt de grondwet de beperking van het vernietigingsrecht achterwege te laten voor de plaatselijke verordeningen en reglementen, wij hebben gemeend dat zij bovendien achterwege moest blijven voor die verordeningen en besluiten der

lagere besturen, die door den Koning reeds werden goedgekeurd en bij welke Hij min of meer als medewetgever te beschouwen is. Trouwens art. 167 der provinciale wet en art. 236 der gemeentewet regelen ook thans de vernietiging dezer besluiten op afzonderlijke wijs."

Aan het slot van het zesde hoofdstuk der provinciale wet komen nog enkele artikelen, regelende de gevolgen van het schorsen en vernietigen. Deze voorschriften kunnen blijven bestaan, ook indien de hierboven behandelde bepalingen ter regeling van de vernietiging wegens strijd met de wet worden aangenomen.

Een gevolg van schorsing is, dat hetzelfde besluit niet op nieuw geschorst kan worden (art. 172).

Vernietiging, vanwege strijd met de wet brengt mede vernietiging van alle de gevolgen van het vernietigd besluit. Bij vernietiging vanwege strijd met het algemeen belang, kunnen die gevolgen, welke niet met dat belang strijden, in stand blijven (art. 173).

En het laatste artikel (art. 174) bepaalt, dat in geval van schorsing of vernietiging hunner besluiten, de Staten of Gedeputeerde Staten zorgen, dat aan art. 170 of art. 173 worde voldaan, en op nieuw in de bij het geschorst of vernietigd besluit behandelde zaak, voor zooveel noodig is, voorzien worde. Indien zij dit nalaten, wordt, zoo het besluit de uitvoering gold der in de artt. 127 en 128 bedoelde wetten, maatregelen en bevelen, in die uitvoering op de bij art. 129 bepaalde wijze, van 's Koningswege voorzien.

De tweede alinea van dit artikel zal, evenals art. 129, in

het vervolg ruimer zijn, en de geheele uitvoering omvatten voor zoover die aan de Staten is opgedragen. Ook hier is er geen toezicht van den Commissaris maar toezicht van het centraal gezag.

Is een ter besturing van het provinciale huishouden genomen besluit geschorst of vernietigd en weigeren de Staten nieuwe maatregelen te nemen, het ongeregeld blijven der zaak moet voor hunne verantwoording worden gelaten. Waar de grondwet de Staten noemt als de eenige macht, tot regelen en besturen bevoegd, mag de wetgever dit niet aan anderen opdragen.

De gevolgen van schorsing en vernietiging van provinciale reglementen en verordeningen moeten niet aangegeven worden in de provinciale wet, maar in de wet, die de schorsing of vernietiging uitspreekt, en de gevolgen daarvan ten opzichte van uitspraken van Gedeputeerde Staten over geschillen van bestuur, in de wetten, welke *die* schorsing en vernietiging regelen.

Ter verzekering van het repressief toezicht des Konings strekt art. 32, al. 2 en 3 der provinciale wet, waarin den Commissaris, belast met het toezicht op de verrichtingen der Staten, de bevoegdheid gegeven is de uitvoering van besluiten tegen te houden, wanneer deze naar zijn oordeel in strijd zijn met de wet of het algemeen belang.

Nu zijn er nog andere gevallen waarin het centraal gezag repressief kan optreden tegenover de Staten of de Gedeputeerden, zooals b.v. bij besluiten van gemeentebesturen, die aan de goedkeuring van Gedeputeerde Staten onderworpen

zijn, maar deze gevallen maken geene wijziging in de provinciale wet noodzakelijk, zoodat wij daar niet bij behoeven stil te staan, maar thans onze bespreking over het toezicht van het centraal gezag op de verrichtingen der Staten en daarmede de taak, die wij in dit proefschrift op ons namen, als geëindigd kunnen beschouwen.

STELLINGEN.

STELLINGEN

I.

Te recht is in ons Staatsrecht de provinciale vertegenwoordiging onontbindbaar.

II.

Het is niet wenschelijk de administratieve rechtspraak aan eene afdeeling van den Raad van State op te dragen.

III.

Art. 133 der provinciale wet is in strijd met de grondwet.

IV.

De ten behoeve der provincie gevorderde heffingen voor het gebruik van openbare wegen, werken en inrichtingen, zijn provinciale belastingen.

V.

De opdracht aan Gedeputeerde Staten van art. 151 al. 2 der provinciale wet, tot het maken van *alle* verordeningen, noodig bij de uitvoering van de wetten en algemeene maatregelen van bestuur, waarvan de uitvoering aan de Staten is opgedragen, is in strijd met het karakter der Gedeputeerde Staten.

VI.

Naar het Nederlandsche recht is het niet mogelijk, dat twee verdiepingen van één huis aan verschillende eigenaren toebehooren.

VII.

De man is verantwoordelijk aan de vrouw, indien zij van goederen gescheiden zijnde, nalatig is geweest om den koopprijs te beleggen van een onroerend goed, hetwelk zij met zijne machtiging verkocht heeft, al heeft hij het contract niet mede helpen tot stand brengen en al is bewezen, dat de penningen niet door hem zijn ontvangen, of te zijnen voordeele hebben gestrekt.

VIII.

De huwelijken in het buitenland gesloten, bedoeld in art. 138 B. W., zijn van rechtswege nietig, indien de vereischte huwelijksafkondigingen hier te lande niet hebben plaats gehad.

IX.

Huwelijken, in strijd met art. 138 B. W. zonder de vereischte huwelijksafkondigingen hier te lande, in het buitenland gesloten, zijn ten onrechte door den Nederlandschen wetgever van rechtswege nietig verklaard.

X.

Ook de verkoop van waren, ingekocht om dezelve weder te verkoopen, is een handelsdaad.

XI.

Vervoer van passagiers op zeereizen is geen handelsdaad.

XII.

Overliggeld moet beschouwd worden als schadevergoeding wegens wanpraestatie.

XIII.

Overmacht aan de zijde van den afzender of den ontvanger schorst de ligdagen.

XIV.

Het beginsel van de lijdelijkheid des rechters wordt in de praktijk te ver doorgedreven.

XV.

De in het buitenland door de aldaar bevoegde macht uitgesproken faillietverklaring heeft geen gevolgen voor het vermogen van den schuldenaar, dat zich in Nederland bevindt.

XVI.

Het afplukken van bloemen met het oogmerk van wederrechtelijke toeeigening, is geen strooperij, maar diefstal.

XVII.

Te recht is bij de vaststelling van art. 37, Wetb. v. Strafrecht, de bepaling van het oorspronkelijk ontwerp, betreffende den staat van bewusteloosheid, weggelaten.

XVIII.

Eene te lage bezoldiging van ambtenaren in Staatsdienst is nadeelig voor den Staat zelven.